

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Meschede  
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Meschede	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Meschede	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Meschede	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>33</b>
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	83
2.4	Beteiligungsmanagement	85
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
<b>3.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>90</b>
3.1	Managementübersicht	90
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
3.3	Baugenehmigung	91
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	91
3.3.2	Rechtmäßigkeit	95
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	97
3.3.4	Geschäftsprozesse	98
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	99
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	100
3.3.7	Personaleinsatz	103
3.3.8	Digitalisierung	107
3.3.9	Transparenz	108
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	111
<b>4.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>115</b>
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	116
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	117
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	117
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	121
4.4	Sponsoring	124
4.5	Bauinvestitionscontrolling	125
4.6	Nachtragswesen	128
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	128
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	130
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	133

<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>135</b>
5.1	Managementübersicht	135
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
5.3	Steuerung	136
5.3.1	Datenlage	137
5.3.2	Straßendatenbank	138
5.3.3	Kostenrechnung	139
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	139
5.4	Prozessbetrachtung	141
5.4.1	Aufbruchmanagement	141
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	144
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	146
5.5.1	Strukturen	146
5.5.2	Bilanzkennzahlen	147
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	150
5.6.1	Alter und Zustand	150
5.6.2	Unterhaltung	153
5.6.3	Reinvestitionen	156
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	157
<b>6.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>160</b>
6.1	Managementübersicht	160
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	160
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	161
6.4	Steuerung und Organisation	162
6.4.1	Strukturen und Prozesse	162
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	163
6.4.3	Datenlage/ IT	164
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	164
6.5	Gebühren	165
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	167
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	167
6.6	Flächenmanagement	168
6.6.1	Ausgangslage	168
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	170
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	171
6.7	Grünpflege	172
6.7.1	Ausgangslage	172
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	173
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
<b>7.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>176</b>

7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	176
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	176
7.3	gpa-Kennzahlenset	178
	<b>Kontakt</b>	<b>185</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Meschede

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Jahresergebnisse der Stadt Meschede entwickeln sich seit 2013 tendenziell positiv, sind aber überwiegend defizitär. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis fällt bis 2019 ebenfalls negativ aus. Die Stadt befindet sich bis zum Jahr 2022 in der Haushaltssicherung und unterliegt damit den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Es besteht weiterhin ein Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Dabei haben die gute konjunkturelle Lage, aber auch die eigenen Konsolidierungsbemühungen die finanzielle Situation der Stadt Meschede verbessert. Auch für zukünftige Haushaltsjahre rechnet die Stadt damit, dass sich der positive Trend weiter fortsetzt. Aktuell kann die Stadt noch nicht abschließend einschätzen, inwiefern die Corona-Pandemie die zukünftigen Haushaltsjahre belasten wird. Sollte sich die gesamtwirtschaftliche Lage nicht so gut wie prognostiziert entwickeln, benötigt die Stadt auch nach Abschluss der Haushaltssicherung Konsolidierungsmaßnahmen. Mit ihrer Eigenkapitalausstattung positioniert sich die Stadt Meschede interkommunal leicht über dem Durchschnitt. Im Kernhaushalt und auch auf Konzernebene weist die Stadt vergleichsweise niedrige Verbindlichkeiten aus. Die Stadt verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Eine niedrige Investitionsquote geht allerdings zu Lasten des Anlagevermögens. Der Wert des Anlagevermögens ist seit 2013 kontinuierlich gesunken. Dennoch befinden sich die Gebäude in einem akzeptablen Zustand, da die Stadt in der Vergangenheit wesentliche Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Gebäuden durchgeführt hat und in ihren Planungen auch weiterhin berücksichtigt hat. Hier liegt das größte Risiko für den Haushalt. Eine Konjunkturabschwächung könnte den Umfang genau dieser Maßnahmen dann einschränken.

Die Stadt Meschede verfügt über aktuelle Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Somit ist sie in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sein. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt haben in den zurückliegenden Jahren zu einer

Entlastung des Haushaltes beigetragen. Die tendenziell positive Entwicklung der Jahresergebnisse war und wird auch zukünftig jedoch wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig sein.

**Ermächtigungsübertragungen** werden insbesondere für die investiven Maßnahmen vorgenommen. Nur etwas mehr als die Hälfte der Auszahlungsermächtigungen können im Durchschnitt in Anspruch genommen werden.

Das **Fördermittelmanagement** ist in der Stadt Meschede in den Prozess der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung integriert. Die Stadt Meschede entwickelt derzeit weitere Verbesserungen für das Fördermittelmanagement und ein Berichtswesen dazu.

Die Stadt Meschede kann auf drei **Beteiligungen** beherrschenden und auf fünf weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an sieben weiteren Unternehmen beteiligt. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios stuft die gpaNRW als mittel ein, ebenso wie die wirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen und die Auswirkungen auf den Haushalt. Damit ergeben sich mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Meschede weitgehend. Durch eine enge personelle Verzahnung zu den Gremien der Beteiligungen erhält die Stadt zeitnah und laufend Informationen. Die Stadt Meschede sollte standardisiert, besonders im Anschluss an Kommunalwahlen Schulungen für die Gremienvertreter anbieten. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt bei ihren Mehrheitsbeteiligungen die Beschlüsse der Gesellschafterversammlungen im Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss bzw. Stadtrat vorbereitet.

Die Bearbeitung von Bauanträgen hat die **Bauaufsicht** der Stadt Meschede auf die Papierform ausgerichtet. Die Stadt Meschede sollte das Verfahren stärker digitalisieren und dadurch den Ablauf vereinfachen. Verantwortungsbereiche und Unterschriftenbefugnisse sind schriftlich geregelt. Die Stadt Meschede kann die Fristen zur Bearbeitung der Bauanträge fast immer einhalten. Es gibt auch Bauanträge, für die seit vielen Monaten keine weiteren Unterlagen von den Bauherren eingereicht werden. Wiederholtes und ergebnisloses Nachfordern von falschen oder fehlenden Unterlagen verzögert Arbeitsprozesse und führt zu vermeidbaren Belastungen. Auch unter Beachtung von Serviceleistungen und Bürgerfreundlichkeit sollte das Verfahren in diesen Fällen konsequent verkürzt werden. Vollständige Unterlagen bearbeitet die Bauaufsicht zügig. Die Laufzeiten in Meschede sind kurz und bieten keine Möglichkeit zur Verbesserung.

Zum Ende der der Prüfung hat die Stadt Meschede eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Bisher waren bei den **Vergaben** die zentrale Submissionsstelle und die jeweiligen Bedarfsstellen am Verfahren beteiligt. Die einheitliche Abwicklung der Submission ist durch eine entsprechende Dienstanweisung vorgegeben. Der Großteil der Vergaben wird in Meschede durch das technische Gebäudemanagement abgewickelt. Die dort vorhandenen Organisationsstrukturen und die Nutzung einer webbasierten Anwendung zur Abwicklung des Vergabeverfahrens unterstützen die Einheitlichkeit. Die Stadt Meschede hat per Vereinbarung die Aufgaben der Rechnungsprüfung auf den Hochsauerlandkreis übertragen. Die Betrachtung von Einzelmaßnahmen zeigt, dass die Stadt bei Nachträgen darauf achten sollte, die Rechnungsprüfung zu beteiligen.

Die Stadt hat aktuell eine Dienstanweisung zur **Korruptionsbekämpfung** und zum **Sponsoring** beschlossen. Durch eine eigenständige Dienstanweisung für diese wichtigen Themen wird der Vorbeugung gegen Korruption der richtige Rahmen eingeräumt. Bisher hat sich die Stadt

noch nicht mit einer Schwachstellenanalyse beschäftigt. Dies sollte sie nachholen und auch die Beschäftigten involvieren.

Die Stadt Meschede beschäftigt sich intensiv mit der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen. Dazu bildet sie unter anderem Projektgruppen, um alle verschiedenen Aspekte bei der Planung und Ausführung zu berücksichtigen. Dies kommt einem **Bauinvestitionscontrolling** sehr nahe. Es fehlt noch an schriftlichen Regelungen für ein einheitliches Vorgehen.

**Nachträge** kommen in Meschede eher selten vor und wirken sich deshalb nicht wesentlich auf den Haushalt der Stadt aus. Häufiger kommt es zu Abweichungen der Abrechnungssummen zum Auftragswert. Auch in Bezug zu den anderen mittleren kreisangehörigen Städten wirken sich die Abweichungen deutlicher aus. Eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen findet bisher nicht statt. Gleichwohl beschäftigt sich das Technische Gebäudemanagement mit den Ursachen der Abweichungen, um Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten zu erhalten.

Die Stadt Meschede hat mit einer Straßendatenbank und der Auswertemöglichkeit von Finanzdaten wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung geschaffen. Zusätzlich sollte sie das bis 2018 implementierte Ziel- und Kennzahlensystem für die **Verkehrsflächen** wieder einführen. Eine bisher fehlende Kostenrechnung kann die Aufwendungen durch stärkere Differenzierung der Finanzdaten vollständig und transparent ermitteln. Erst mit der Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Verkehrsflächenerhaltung können die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind gut organisiert. Das Aufbruchmanagement hat die Stadt Meschede fast vollständig in die Straßendatenbank integriert. Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Meschede bislang nicht entgegenwirken. Die Wirtschaftswege sind seit 2016 vollständig abgeschrieben. Die geringe Reinvestitionsquote kann den Wertverlust nicht ausgleichen. Diese Entwicklung korrespondiert einem hohen Anlagenabnutzungsgrad, der eine Überalterung der Verkehrsflächen andeutet. Allerdings weisen die Zustandserfassungen sowohl für die Straßen als auch für die Wirtschaftswege tatsächlich noch einen durchschnittlich guten Zustand aus. Dabei hat die Stadt Meschede für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen bisher vergleichsweise wenig Finanzmittel eingesetzt. Umso wichtiger sind auch zukünftig in regelmäßigen Zeitabständen durchzuführende Zustandserfassungen. Nur dann lassen sich drohende Risiken rechtzeitig erkennen. Die Stadt sollte dabei versuchen, finanzwirtschaftliche und technische Aspekte eng zu verzahnen und zu harmonisieren. Die bilanzielle und technische Entwicklung des Vermögens sollte möglichst deckungsgleich verlaufen.

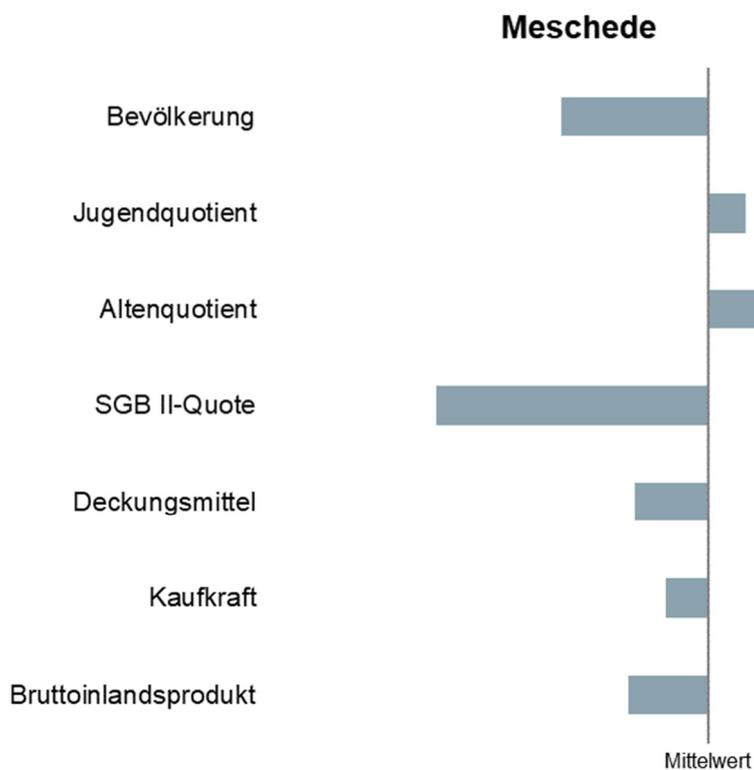
Der Stadt Meschede liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des **Friedhofswesens** vor. Ein hoher Kostendeckungsgrad wird durch die Abgabe der Trauerhallen, die Konzentration der Gräber auf die Innenbereiche aber auch durch pflegeleichtere Bepflanzungen auf den Freiflächen erreicht. Die Gebührenkalkulation basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Das Flächenmanagement für die Friedhöfe orientiert sich am Bestand und Bedarf. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zeigt durchschnittliche Unterhaltungskosten obwohl die Topografie besonders die Unterhaltung der Wege erschwert.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Meschede

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

#### Strukturmerkmale der Stadt Meschede



Mit knapp 220 qkm ist die Stadt Meschede flächenmäßig eine der größeren Kommunen im Land. Zwei Merkmale stechen dabei besonders heraus:

Mehr als die Hälfte der Stadtfläche ist Wald. Davon ist immerhin eine Fläche von 2.500 ha im Besitz der Stadt Meschede. Während die privaten Waldbesitzer überwiegend Fichten-Monokulturen bewirtschaften, verfüge die Stadt mit ca. 1.000 ha über einen hohen Anteil an Laubwald mit insgesamt mehr als 70 Baumarten. Der eigene Wald sei deswegen weniger von zunehmenden

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

der Trockenheit und Borkenkäferbefall betroffen. Dennoch seien auch hier die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen deutlich spürbar. Statt Überschüssen von ca. 500.000 Euro weise die Forstwirtschaft inzwischen ein Defizit von etwa 150.000 Euro aus. Seit 2020 sind die Ergebnisse wieder positiv, allerdings ist dies auch eine Folge des Borkenkäferbefalls; es muss wesentlich mehr Holz geschlagen werden als in der Vergangenheit und die Holzpreise sind stark angestiegen. Wie sich die Erträge in Zukunft entwickeln werden, kann derzeit nicht seriös prognostiziert werden.

Unabhängig von den wirtschaftlichen Ergebnissen erfülle der Wald aber vor allem vielfältige ökologische Funktionen. Aus diesen Gründen habe die Stadt bereits seit Jahrzehnten vorausschauend gewirtschaftet. Sie arbeite seit Jahrzehnten nach den Grundsätzen der Arbeitsgemeinschaft Naturgemäße Waldwirtschaft e.V. (ANW), um auch konkrete Ideen für eine nachhaltige und zukunftsfähige Waldwirtschaft zu entwickeln sowie zu erforschen, welche Baumarten zukunftsfähig sind. Mit den angrenzenden Kommunen, die ebenfalls erhebliche Anteile der Stadtfläche als Waldfläche haben, ist ein Arbeitskreis Wald und Forst eingerichtet worden. Dies sei eine formlose, unverbindliche interkommunale Zusammenarbeit.

Ein weiteres besonders Merkmal der Stadt sei eine Wasserfläche mit einem Anteil von 1,6 Prozent am gesamten Stadtgebiet. Die Henne-Talsperre dient der Trinkwasserversorgung und erfülle eine wichtige Regulierungsfunktion der Wasserstände. Erweiterungen von Steinbrüchen und der Bau zusätzlicher Windkraftanlagen stellen massive Eingriffe in den natürlichen Wasserhaushalt dar und bedeuten eine zunehmende Belastung für die Regulierung des Pegelstandes Henne-See und damit auch des Wasserabflusses über Henne und Ruhr. Nach Auffassung der Stadt seien die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Auswirkungen solcher Maßnahmen auf den Wassereinzug noch nicht ausreichend dokumentiert. Möglicherweise liegen dazu auch zu wenig wissenschaftliche Forschungsergebnisse vor.

Die Bevölkerungsentwicklung stelle sich anders dar, als in der Grafik abgebildet. Die Einwohnerzahl sei in den letzten fünf Jahren stabil gewesen, immer unter knapp 30.000 Einwohnern. Immerhin seien in Meschede aber auch 1.300 Zweitwohnsitze registriert. Das seien zum Teil Ferienwohnungen aber auch Zweitwohnsitze von Führungskräften der örtlichen Unternehmen. Die Zahl sei seit Jahren etwa gleichbleibend. Die Kampagne „Heimvorteil HSK“ zur Werbung um Rückkehrer ins Sauerland sei durchaus erfolgreich. Die Ansiedlung junger Familien sei für die Stadt Meschede ein Baustein, um das selbst gesteckte Ziel der Stabilisierung der Einwohnerzahl nachhaltig zu erreichen.

Ein weiterer Baustein dazu ist, trotz industrieller Rationalisierung, weitere Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu sei es wichtige Voraussetzung, dass die Stadt eigene Bauaufsichtsbehörde ist. Das Gewerbegebiet Enste ist inzwischen fast vollständig vermarktet. Weitere Flächen können perspektivisch in Wennemen und Freienohl entwickelt werden. Die Stadt Meschede habe von der Ansiedlung neuer Unternehmen profitiert. Betriebe unterschiedlicher Größenordnung und eine Branchenvielfalt mindern das Risiko massiver Gewerbesteuerbrüche. Die konjunkturelle Entwicklung habe darüber hinaus dazu beigetragen, dass die Erträge aus der Gewerbesteuer von 15 Mio. Euro im Jahr 2012 auf fast 25 Mio. Euro (Plan) in 2021 ansteigen. Trotz der deutlichen Gewerbesteuerbrüche aufgrund der Corona-Pandemie in Höhe von 5,4 Mio. € konnte im Jahr 2020 immer noch ein Gewerbesteuerertrag von 25,7 Mio. € realisiert werden.

In der „Stadtstrategie 2025“ sind die bisherigen Konzepte (Vision Meschede 2022, IKEK, ISEK) jetzt zusammengeführt und die Ziele an die aktuellen Herausforderungen angepasst worden.

Sie bildet die Grundlage zur weiteren Entwicklung aller Stadtteile und dient ganzheitlich der Orientierung für Bürger, Kommunalpolitik und Verwaltung. Das Konzept wird regelmäßig einer Stärke-Schwäche-Analyse unterzogen und einmal jährlich fortgeschrieben. Unter dem Stichwort „Leben an Henne-Wenne-Ruhr“ ist vorrangiges Ziel, die Einwohnerzahl von etwa 30.000 zu halten. Das sei bisher gut gelungen und die beteiligten Akteure seien durchaus stolz auf das Erreichte.

Weitere Handlungsfelder sind die Gestaltung der Innenstadt und die touristische Entwicklung. Im Rahmen der Regionale 2013 wurde der Hennesee deutlich aufgewertet und mit der Innenstadt verbunden. Ein neues Ausflugslokal wurde eröffnet. In der Innenstadt selbst wurden zahlreiche Maßnahmen (u.a. Öffnung der Henne, Neugestaltung der Einkaufszone) umgesetzt. Nachteilig sei allerdings, dass statistische Daten, welche Investoren für ein Engagement heranziehen, nicht entsprechend ausfallen. Subjektiv bewertet die Stadt Ihre Strukturdaten besser und die Leistungsfähigkeit höher als es die Vergleichszahlen aussagen. Radverkehr und Wandern spielen zusätzlich wichtige Rollen. Neue Wanderwege in Kooperation der touristischen Arbeitsgemeinschaft und den örtlichen Verkehrsvereinen (z.B. Pilgerweg Meschede-Bestwig, Bierbrau-Wunderweg) sind wichtige neue Angebote.

Auch innerhalb der Stadtverwaltung habe man sich veränderten Aufgaben und neuen Strukturen gestellt. Eine vollständige Betrachtung und Analyse aller Arbeitsprozesse habe im Ergebnis zu kurzen Entscheidungswegen, einem schlanken Aufbau und schlanken Organisationsstrukturen geführt. Konzeptionelles Arbeiten und eine daran orientierte Umsetzung sei inzwischen selbstverständlicher Handlungsgrundsatz. Auch daraus ergebe sich ein konstruktives Verhältnis zwischen Verwaltung und allen Organisationen und Vereinen. Positive und anerkennende Rückmeldungen bestätigen dies.

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

Feststellungen und Handlungsempfehlungen der bisherigen Prüfungsberichte sind in einer tabellarischen Übersicht zusammengefasst worden. Die Fachbereiche haben zu den Prüfungsergebnissen Stellung genommen und der Rechnungsprüfungsausschuss sowie der Rat haben dazu Beschlüsse gefasst. Das Ergebnis der Beratungen ist der Kommunalaufsicht mitgeteilt worden.

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

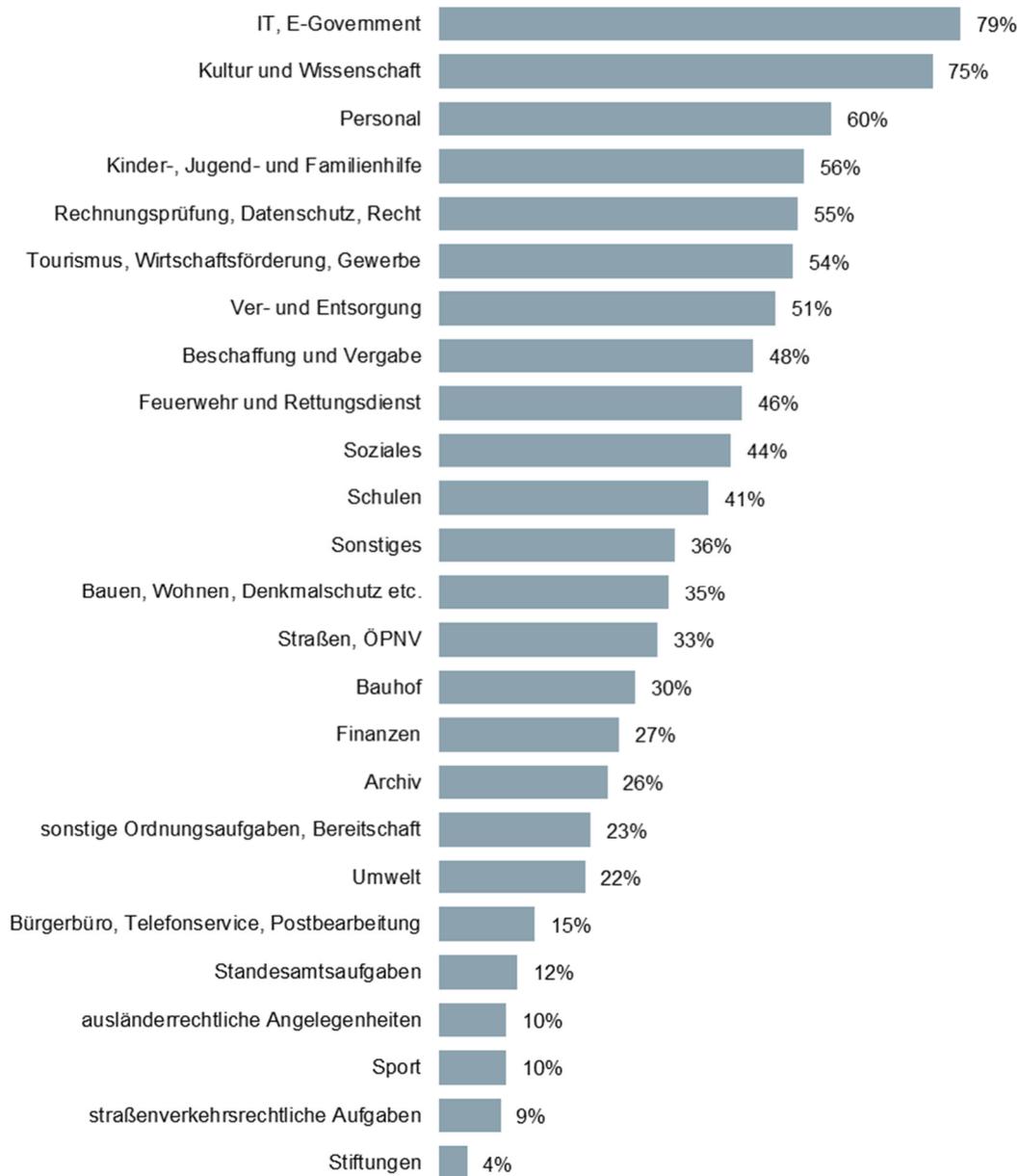
### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

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

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

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

**Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020**

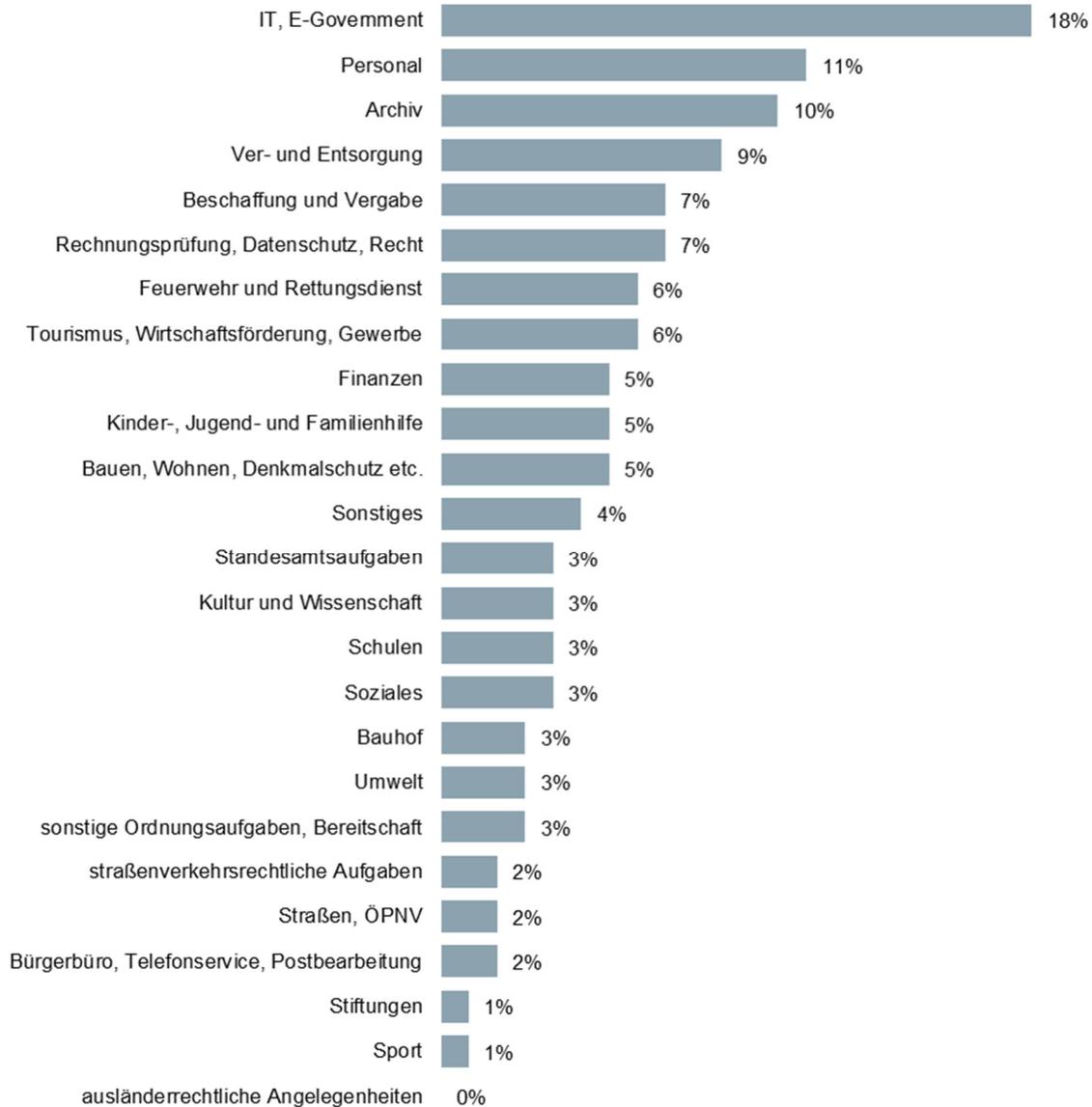


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



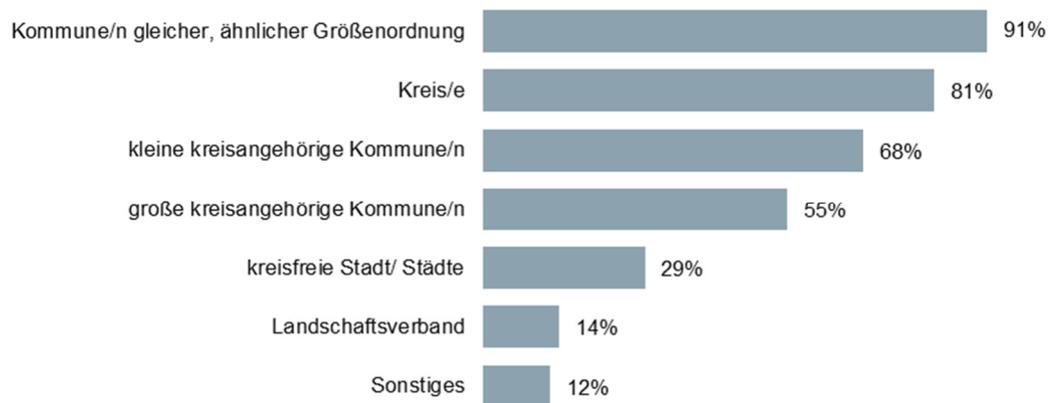
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Ver- und Entsorgung, aber auch das Archivwesen.

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

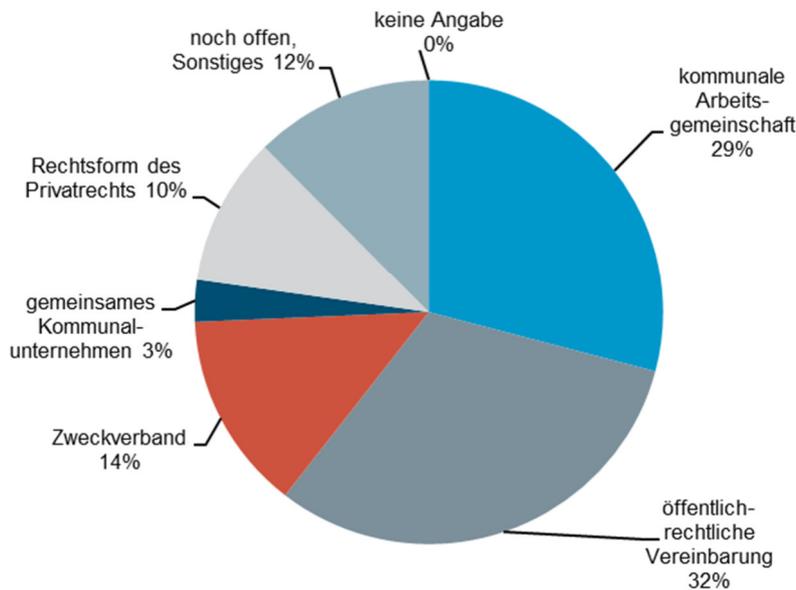


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

### **Rechtsformen IKZ 2020**

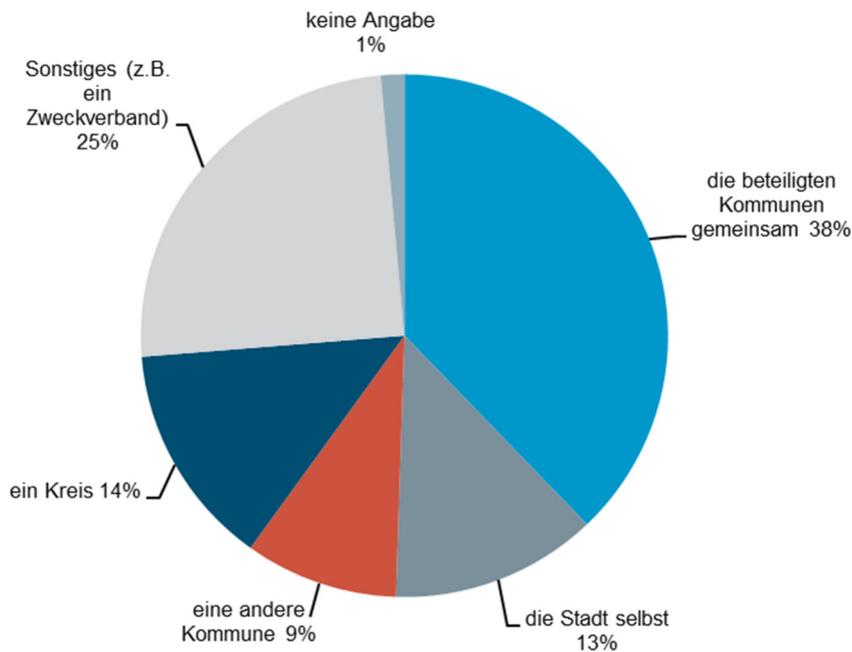


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### **Aufgabendurchführung IKZ 2020**

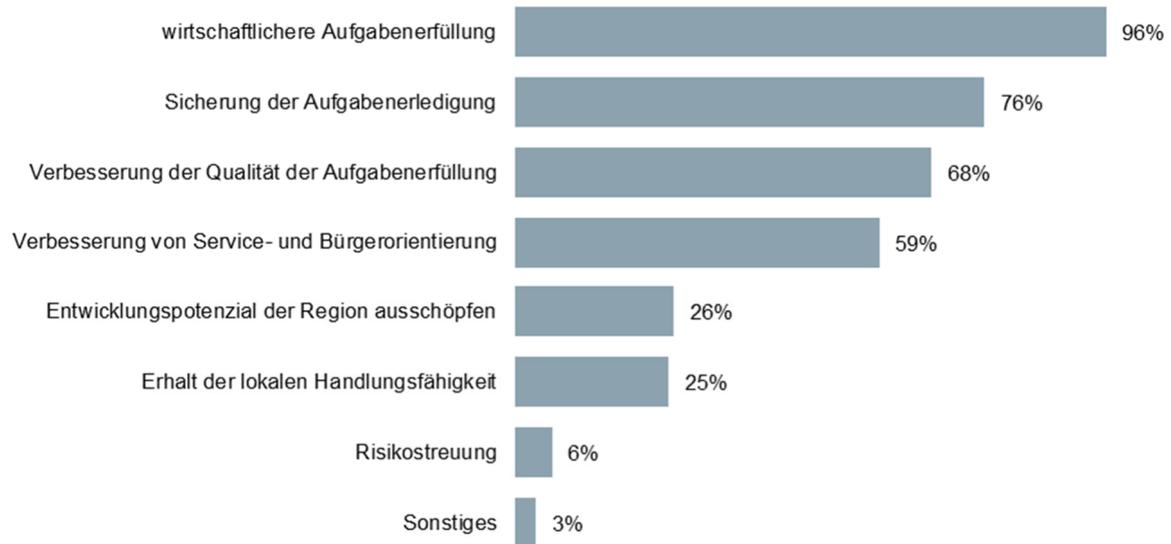


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

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

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

## Ziele IKZ



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

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

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



Mehr als die Hälfte der Städte setzt eine Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und der damit in engem Zusammenhang stehende unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung 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 mit klaren Zielvorgaben 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 weniger als ein Drittel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Meschede

Grundsätzlich ist die Stadt Meschede offen für alle Themen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Diese These bestätigen die in der Online-Umfrage genannten Maßnahmen und die dazu ergänzend geführten Gespräche. Etwa 20 Kooperationen mit zahlreichen Einzelmaßnahmen werden genannt. Sie decken alle Bereiche kommunaler Aufgaben ab. Sehr aktiv ist die Stadt bei der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen, um die Aufgabenwahrnehmung effektiver und effizienter zu gestalten.

Beispiele sind die Kooperationen bei Beihilfeangelegenheiten, bei der Rechnungsprüfung, beim Datenschutz, bei der Ausbildung und Nachwuchsförderung, bei Feuerwehrlehrgängen und weiteren Aufgaben. Die Stadt Meschede ist Mitglied des Zweckverbandes Südwestfalen IT (Rechenzentrum) und hat formlose Vereinbarungen zu unterschiedlichen Kulturprojekten geschlossen.

Mit interkommunaler Zusammenarbeit werden bei der Stadt Meschede vor allem aber auch Chancen in strategischen und zukunftsorientierten Handlungsfeldern genutzt. Bewährt haben sich die Leader-Projekte und die Zusammenarbeit mit dem Sauerland-Tourismus. Am Projekt „4 mitten im Sauerland“ sind neben der Stadt Meschede die Stadt Schmallenberg und die Gemeinden Bestwig und Eslohe beteiligt.

In eine ähnliche Richtung geht die gemeinsame touristische Vermarktung der fünf großen Sauerland-Seen (Bigge- und Listersee, Hennesee, Möhnese, Sorpesee und der Diemelsee). Ergänzend besteht eine touristische Arbeitsgemeinschaft rund um den Hennesee mit der Gemeinde Bestwig.

Eine weitere erfolgreiche Kooperation mit dem Ruhrverband bestehe hinsichtlich des Kanalnetzes. Bisher schon erfolgreich, aber auch mit deutlichem Potenzial für die Zukunft wird das gemeinsame Klimaschutzkonzept des Hochsauerlandkreises und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden genannt.

In den Bereichen Energie- und Wasserversorgung gibt es seit Jahren erfolgreiche Kooperationen mit der Stadt Olsberg und der Gemeinde Bestwig. Dazu sind die kommunalen Unternehmen Hochsauerland Energie GmbH und Hochsauerlandwasser GmbH gegründet worden.

Das Regionale Einzelhandelskonzept für den Hochsauerlandkreis und den Kreis Soest dient der Zusammenarbeit im Einzelhandel und dem Erfahrungsaustausch. Eine Neubelebung in 2021 ist vorgesehen.

Mit dem Ortsteil Eversberg ist die Stadt Meschede seit Jahren Mitglied beim Zusammenschluss Historische Stadt- und Ortskerne. Der Bürgermeister ist stellvertretender Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft und die Stadt Meschede wichtiger Impulsgeber für den Denkmalschutz.

Auch zur Einführung elektronischer Aktenführung und zur Digitalisierung von Dienstleistungen nutzt die Stadt Meschede interkommunale Zusammenarbeit. Die Projektabwicklung durch den Hochsauerlandkreis und das arbeitsteilige Vorgehen der Kommunen sei vom Ergebnis betrachtet sehr erfolgreich gewesen. Auch der Breitbandausbau über den Breitbandkoordinator des Hochsauerlandkreises funktioniere sehr gut und sollte unbedingt beibehalten werden.

Die Stadt Meschede betont, dass es durchaus besonders erfolgreiche Kooperationen gebe. Neben den aufgeführten Projekten werden die gemeinsame Stelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit genannt sowie die Wirtschaftsförderung einschl. der Vermarktung von Gewerbeflächen. Die Stadt legt aber auch Wert auf die Feststellung, dass die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt ein Erfolgsfaktor sei. Bürgermeister und Kämmerer sehen weiteres Potenzial. Vor allem überall dort, wo kommunale Grenzen keine Rolle spielen. Genannt werden als Beispiele die Themen Windkraft und Kultur. Auch beim Thema eAkte und Digitalisierung setze die Stadt Meschede zukünftig auf interkommunale Kooperationen ebenso wie auf dem Gebiet arbeitsteiliger und organisatorischer Zusammenarbeit.

Letzteres sollte die Stadt Meschede durchaus weiter im Blick haben. Komplexer werdenden Aufgaben, einem kritischeren Anspruchsdenken bei gleichzeitigem Fachkräftemangel kann mit interkommunaler Zusammenarbeit durchaus erfolgreich begegnet werden. Die Digitalisierung von Dienstleistungen und die regionale, zukunftsorientierte Entwicklung lassen sich ohnehin nur im Verbund gestalten. Die Stadt Meschede hat das erkannt und interkommunale Zusammenarbeit bisher erfolgreich genutzt. Sie sollte diesen Weg konsequent fortsetzen.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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 Meschede hat die gpaNRW von November 2020 bis September 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Meschede überwiegend das Vergleichsjahr 2019. Basis der Finanzprüfung sind jeweils einschließlich der Jahresabschluss 2019 und die Haushaltsplanungen 2021/22 inklusive der mittelfristigen Finanzplanung 2025. Die Stadt Meschede ist nicht verpflichtet, Gesamtabschlüsse aufzustellen.

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	Johannes Thielmann
Finanzen	Alexa Schneider
Beteiligungen	Thomas Malek
Bauaufsicht	Anika Wolff
Vergabewesen	Anika Wolff
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Friedhofswesen	Sabine Ewald

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

Am 30. September 2021 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten in einem Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 25. November 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Meschede zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Auch die geplanten Jahresergebnisse werden bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.	E1	Die Stadt Meschede sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltssicherung einen Konsolidierungskurs verfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.
F2	Zur Bewirtschaftung der Fördermittel nutzt die Stadt Meschede eine Förderdatenbank. Durch die Datenbank erhalten die zuständigen Fachbereiche einen Überblick über die Auflagen und Bedingungen aus den Förderbescheiden. Ein Fördermittelberichtswesen existiert nicht.	E2	Die Stadt Meschede sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Der Haushalt der Stadt Meschede wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 geringfügig entlastet. Auch in den Jahren 2017 und 2018 sind die Auswirkungen der Beteiligungen nahezu haushaltsneutral. Daneben bestehen Bürgschaften von 19,6 Mio. Euro, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Meschede haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	E1	Die Stadt Meschede sollte ihr hohes Bürgschaftsvolumen von rund 20 Mio. Euro im Blick behalten und die Bürgschaften in den kommenden Jahren sukzessive reduzieren.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Meschede ergeben.	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Meschede sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Meschede bietet nur wenig rechtliche Angriffspunkte im Baugenehmigungsverfahren für Beschwerden oder Klageverfahren. Das rechtssichere Handeln der Be diensteten kann durch schriftliche Regelungen verbessert werden.	E1	Die Stadt Meschede sollte, auch zum Wissenserhalt, getroffene Ermessens- oder Einzelfallentscheidungen schriftlich erfassen. Damit vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien beurteilt werden, sollte die Stadt einen Kriterienkatalog erarbeiten.
F2	Der durchschnittliche Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in Meschede ist hoch.	E2.1	Die Stadt Meschede sollte die Art der zurückgenommenen Bauanträge und deren Anzahl weiter analysieren. Möglicherweise bieten sich hier –auch durch die Neu fassung der Bauordnung- Ansatzpunkte, den Arbeitsaufwand der Beschäftigten für diese Anträge zu reduzieren.
		E2.2	Die Stadt Meschede sollte die Bauberatungen umfangreicher dokumentieren. So kann sie den Umfang feststellen und Zusammenhänge zwischen dem hohen An teil an zurückgenommenen Anträgen und den bearbeiteten Fällen je Stelle erken nen.
F3	Der Prozess der Baugenehmigung wird in Meschede standardisiert bearbeitet, aber nur in Teilen digital. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind schriftlich abgegrenzt.	E3.1	Die Stadt Meschede sollte prüfen, ob sie die Geschäftsprozesse weiter digitalisie ren und dadurch optimieren kann. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzun gen für eine verstärkte elektronische Bearbeitung schaffen.
		E3.2	Die Stadt Meschede sollte für jeden Bauantrag ein Vollständigkeitsdatum in der Fachsoftware einpflegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamt laufzeiten sie direkt beeinflussen kann.
F4	Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2019 ist in Meschede geringer als in vie len anderen Kommunen. Die Kennzahl wird durch Besonderheiten innerhalb der Orga nisation in Meschede im Vergleichsjahr beeinflusst.	E4	Die Stadt Meschede sollte solche Anträge, bei denen die Antragsteller seit mehr als sechs Monaten keine geforderten Unterlagen eingereicht haben, von der ge bührenpflichtigen Rücknahmefiktion des § 71 BauO NRW Gebrauch machen.
F5	Der Digitalisierungsgrad ist in der Stadt Meschede noch nicht besonders hoch. Er kann bezogen auf das Baugenehmigungsverfahren und auch die Archivierung noch deutlich erhöht werden.	E5	Die Stadt Meschede sollte sich über erste Meilensteine einer Projektplanung zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens Gedanken machen. Dies sollte neben einer zeitlichen Schiene auch die erforderliche Hard- und Software umfas sen.
F6	Die Stadt Meschede steuert die Bauaufsicht bisher kaum über Ziele und Kennzahlen. Diese beschränken sich auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen.	E6	Die Stadt Meschede sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards entwi ckeln und diese intern über messbare Kennzahlen zur Steuerung nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Meschede nicht. Eine Submissionsstelle bündelt das Ausschreibungsverfahren, die übrigen Schritte des Vergabeverfahrens werden dezentral in den Fachbereichen erledigt. Die Vergabeordnung und die dazugehörige Dienstanweisung sind veraltet und werden derzeit überarbeitet.	E1.1	Die Stadt Meschede sollte ihre Vergabeordnung mit der dazugehörigen Dienstanweisung kurzfristig aktualisieren, damit sie eine rechtssichere Handlungsgrundlage hat.
		E1.2	Die Stadt Meschede sollte die wesentlichen Aufgaben einer Vergabe in einer zentralen Vergabestelle bündeln und nicht Teile der Aufgaben auf die Bedarfsstellen verlagern. Außerdem sollte sie die Zuständigkeit der einzelnen Arbeitsschritte klar festlegen.
F2	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Meschede beachtet. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist im Sommer 2021 in Kraft getreten. Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht erstellt.	E2.1	Die Stadt Meschede sollte eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung der Beschäftigten durchführen.
		E2.2	Die Stadt Meschede sollte für andere Bereiche, in denen eine Rotation nicht möglich ist, die gesetzliche vorgesehene Anzeige der Abweichung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde vornehmen.
F3	Die Stadt Meschede erhält nur wenig Sponsoringleistungen im Bereich des Kernhaushaltes. Die Stadt hat einheitliche Regelungen zum Sponsoring getroffen und verfügt über einen Mustervertrag.	E3	Die Stadt Meschede sollte auch die Übernahme von Nebenkosten etc. für das Sponsoring regeln.
F4	Die Stadt Meschede bildet Projektgruppen für Baumaßnahmen, um diese fachübergreifend zu steuern und abzuwickeln. Schriftliche Regelungen, die eine einheitliche Koordination und Dokumentation garantieren, gibt es bislang noch nicht.	E4	Die Stadt Meschede sollte den Ablauf von Projekten durch schriftliche einheitliche Strukturen stützen. Dies gibt –vor allem neuen Beschäftigten– eine größere Handlungssicherheit. Ein systematisches und strukturiertes Vorgehen sollte ab der Bedarfsfeststellung bis zur Auswertung der Kosten erfolgen.
F5	Nachträge werden in Meschede nicht zentral erfasst und ausgewertet. Durch die günstigen örtlichen Gegebenheiten des technischen Rathauses findet ein Austausch über Ursachen von Nachträgen statt. Einen Leitfaden zur Abwicklung von Nachträgen gibt es in Meschede nicht.	E5	Die Stadt Meschede sollte die Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Dafür sollte sie mindestens die Anzahl und Höhe der Nachträge und Abweichungen auswerten. Dies kann weitere wertvolle Erkenntnisse für künftige Ausschreibungen und das Bauinvestitionscontrolling bieten.
F6	Bei der Dokumentation der Vergabemaßnahmen ergeben sich kaum Optimierungsmöglichkeiten. Bei der Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Stadt darauf achten, die bestehenden Regelungen zur Beteiligung der Rechnungsprüfung konsequent zu beachten.	E6.1	Die Stadt Meschede sollte die Zuständigkeiten für die Informationen nach § 19 VOB/A konkretisieren, um sicherzustellen, dass die Erfordernisse der VOB eingehalten werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Meschede sollte künftig durch eine Festlegung der Zuständigkeit für die ex post Veröffentlichung sicherstellen, dass diese durchgeführt wird, wenn es gesetzlich vorgesehen ist.
		E6.3	Die Stadt Meschede sollte künftig im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings die Nutzeranforderungen im Vorfeld von Baumaßnahmen festlegen.
		E6.4	Die Stadt Meschede sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung gemäß der Dienstanweisung für das Vergabewesen an den Nachträgen vor der Auftragserteilung beteiligt wird.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die grundlegenden Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Meschede vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.	E1	Die Stadt Meschede sollte neben den Straßen auch die Wirtschaftswege in die Straßendatenbank integrieren.
F2	Die Stadt Meschede nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen zu den Straßen hinterlegt sind. Diese Daten sowie die zusätzlichen Informationen aus den Georadar-Befahrungen bilden die Grundlage für die Planung und Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Die Integration der Wirtschaftswege in die Straßendatenbank fehlt aktuell noch.		
F3	Die Stadt Meschede führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen ihr notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	E3	Die Stadt Meschede sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.
F4	Die Stadt Meschede hat das bis 2018 implementierte Ziel- und Kennzahlensystem für die Verkehrsflächen eingestellt. Damit fehlt es an einer dokumentierten Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	E4.1	Die Stadt Meschede sollte zukünftig wieder Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definieren und auswerten. Das Verkehrsflächenvermögen ist von so großer Bedeutung, dass gerade hier nicht auf eine strategische Ausrichtung verzichten werden sollte.
		E4.2	Ausgehend von einer Gesamtstrategie sollte die Stadt strategische und operative Zielvorgaben festlegen, die die Leitziele konkretisieren und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.3	Aus den strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Meschede Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht. Dabei kann sie unter anderem auf die schon bis zum Jahr 2018 ermittelten Kennzahlen zurückgreifen.
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Meschede gut organisiert und in die Straßendatenbank integriert. Lediglich die Koordinierung der Maßnahmen läuft noch außerhalb der Straßendatenbank. Die Kontrolle und Dokumentation während der Bauausführung kann mit Blick auf eine stärkere Verzahnung zum Erhaltungsmanagement noch optimiert werden.	E5.1	Die Stadt Meschede sollte prüfen, inwieweit sie die Koordinierung der Maßnahmen ebenfalls über die Straßendatenbank mit entsprechenden Zugriffsrechten für die Versorgungsträger abwickeln kann.
		E5.2	Die Stadt Meschede sollte die Bauausführung zukünftig verstärkt dokumentieren. Die Informationen sollte sie dazu nutzen, die Datenbasis für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Integriert sie auch diese Informationen in der Straßendatenbank, können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.
F6	Der hilfsweise berechnete hohe Anlagenabnutzungsgrad belegt eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Demgegenüber zeigt sich der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen deutlich positiver.	E6	Die Stadt Meschede sollte zukünftig auch weitere Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen.
F7	Im Durchschnitt der letzten vier Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,57 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 44 Prozent ab.	E7.1	Die Stadt Meschede sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E7.2	Die Stadt Meschede sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreicht, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.
F8	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 21 Prozent in den Jahren 2014 bis 2018 ist es der Stadt Meschede nicht gelungen, dem bilanziellen Werteverlust von 23,4 Mio. Euro und der Überalterung des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken. Demgegenüber befindet sich das Verkehrsflächennetz in einem durchschnittlich guten Zustand.		

Feststellung		Empfehlung	
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Strategischen Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen gibt es die Zielsetzung eines 90 prozentigen Kostendeckungsgrades.	E1	Die Stadt Meschede sollte strategische Ziele erarbeiten. Das ist die Ausrichtung für den Fachbereich. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.
F2	Die Stadt Meschede nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Meschede ihre Informationen im Internet weiter ausbauen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Meschede befindet sich bis zum Jahr 2022 in der Haushaltssicherung und unterliegt damit den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Es besteht weiterhin ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern.

Die Jahresergebnisse der Stadt Meschede fielen in dem Zeitraum 2013 bis 2019 überwiegend negativ aus. Sie zeigen jedoch seit 2013 eine positive Entwicklung. Im Vergleich der Jahre 2019 und 2013 verbessert sich das Jahresergebnis um 1,4 Mio. Euro. Dies ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf hohe Steuererträge, insbesondere auf den Anstieg der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die gute konjunkturelle Lage, aber auch die Konsolidierungsbemühungen haben die strukturelle Situation der Stadt Meschede verbessert. Dennoch besteht im Jahr 2019 weiterhin ein strukturelles Defizit. Für das Jahr 2020 zeichnet sich ein deutlich positives Jahresergebnis ab, so dass die Ergebnisrechnung der Stadt im Jahr 2020 voraussichtlich strukturell ausgeglichen sein wird.

Für zukünftige Haushaltsjahre rechnet die Stadt damit, dass sich der positive Trend weiter fortsetzt. Ab dem Jahr 2022 plant die Stadt positive Jahresergebnisse. Aktuell kann die Stadt noch nicht abschließend einschätzen, inwiefern die Corona-Pandemie die zukünftigen Haushaltsjahre belasten wird. Im Jahr 2020 konnten die pandemiebedingten Auswirkungen auf die wichtige Ertragsposition der Gewerbesteuer durch ansonsten gestiegene Gewerbesteuererträge abgefangen werden. Ob dies in 2021 und den Folgejahren so bleibt, ist ungewiss. Die Planung der Stadt Meschede erfolgt eher vorsichtig. So ist es der Stadt in den Jahren 2013 bis 2019 gelungen, deutlich bessere Ist-Ergebnisse als geplant zu realisieren. Inwiefern sich die geplanten Ergebnisse bestätigen, ist im Wesentlichen abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Sollte sich die gesamtwirtschaftliche Lage nicht so gut wie prognostiziert entwickeln, benötigt die Stadt auch nach Abschluss der Haushaltssicherung Konsolidierungsmaßnahmen.

Mit ihrer Eigenkapitalausstattung positioniert sich die Stadt Meschede interkommunal leicht über dem Durchschnitt. Es zeigt sich, dass der Eigenkapitalverzehr ab 2012 verlangsamt werden konnte.

Die Schulden der Stadt Meschede konnten seit 2013 reduziert werden. Im Kernhaushalt und auch auf Konzernebene weist die Stadt vergleichsweise niedrige Verbindlichkeiten aus. Die Stadt verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Sie geht davon aus, dass sich diese Entwicklung in den zukünftigen Jahren fortsetzt, so dass auf die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite verzichtet werden kann. Ein Indiz für die niedrigen Verbindlichkeiten ist u. a. eine vergleichsweise niedrige Investitionsquote. Diese geht zu Lasten des Anlagevermögens. Der Wert des Anlagevermögens ist seit 2013 kontinuierlich gesunken. Dennoch befinden sich die Gebäude in einem akzeptablen Zustand, da die Stadt in der Vergangenheit wesentliche Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Gebäuden durchgeführt hat und auch weiterhin durchführen wird.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Meschede verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushaltes. Somit ist sie in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sein.

Die Wirkung der städtischen Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der Jahresergebnisse, die um Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte bereinigt sind. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt haben in den zurückliegenden Jahren zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse war und wird auch zukünftig neben den Konsolidierungsmaßnahmen wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig sein.

Ermächtigungsübertragungen werden insbesondere für die investiven Maßnahmen vorgenommen. Die Stadt plant in jedem Jahr Investitionen, deren Ausführungen sie jedoch in die Folgejahre verschiebt. Investive Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt im Durchschnitt zu 55 Prozent in Anspruch.

Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Meschede in den Prozess der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung integriert. Eine Förderdatenbank sowie eine zentrale Fördermittelstelle im Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal verbessern die Prozesse zur Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln. Ein Fördermittelberichtswesen existiert nicht. Die Stadt Meschede stellt derzeit jedoch Überlegungen an, das Fördermittelmanagement insgesamt und damit verbunden die Berichterstattung zukünftig zu verbessern.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?

- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz

isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Meschede ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Meschede 2013 bis 2025

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2021	bekannt gemacht	./.	./.	HPI
2022	bekannt gemacht	./.	./.	HPI

Die letzte überörtliche Prüfung der Stadt Meschede hat die gpaNRW in der Zeit von Juli 2013 bis Februar 2014 durchgeführt. In dem Themengebiet Finanzen wurden im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2012 berücksichtigt. Aus diesem Grund beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushaltsplan 2021/2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 wird im Rahmen dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2020 wird dem Rat der Stadt Meschede im September 2021 zugeleitet. Die Feststellung ist Ende 2021 geplant. Die Zahlen aus dem Jahresabschluss konnten im Rahmen dieser Prüfung nicht mehr berücksichtigt werden.

Einen Gesamtabschluss musste die Stadt Meschede unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben bisher noch nicht erstellen. Bis einschließlich 2018 wurden die Voraussetzungen des § 116 Abs. 3 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) alte Fassung erfüllt. Im Jahr 2019 war die Stadt gemäß den Vorgaben des § 116 a GO NRW neue Fassung von einer Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabschlusses ebenfalls befreit. Die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Meschede (Henneseer gemeinnützige Gesellschaft für Sport mbH, Mescheder Stadthallen GmbH und Mescheder Immobilien- und Service (MIMS) GmbH) sind im Hinblick auf die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Lage der Gemeinde zu vernachlässigen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Meschede befindet sich weiterhin in der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW. Sie unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Ab dem Jahr 2022 rechnet die Stadt wieder mit Jahresüberschüssen.

*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 Meschede 2013 bis 2022

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt										
Fiktiv ausgeglichener Haushalt										
Genehmigungspflichtige Verringerung der Allgemeinen Rücklage										
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt										

Die **Stadt Meschede** befindet sich seit 1995 in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden ab 2012 mit der Verlängerung des gesetzlichen Ausgleichszeitraums auf bis zu zehn Jahre jeweils durch die Kommunalaufsicht des Hochsauerlandkreises genehmigt. Darin ist der Haushaltsausgleich unverändert für das Jahr 2022 vorgesehen.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Meschede 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.396	-4.136	-3.152	864	-1.060	996	-994
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	864	0	996	2
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	74.612	70.449	67.704	67.396	67.205	67.423	67.613
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	864	-864	996	-994
Veränderung der Allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW	27	-29	-96	-373	-2	61	92

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(Verrechnungssaldo) in Tausend Euro							
Veränderung der Allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.396	-4.136	-3.152	0	-196	0	0
Sonstige Veränderung der Allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-230	2	503	64	8	157	98
Verringerung der Allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	3,4	5,5	3,8	keine Verringerung	0,3	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	3,1	5,5	4,5	pos. Ergebnis	1,6	pos. Ergebnis	1,5

Im Betrachtungszeitraum fiel das Jahresergebnis der Stadt Meschede überwiegend negativ aus. In der obigen und nachfolgenden Tabelle nimmt die gpaNRW bei der Darstellung der Ausgleichsrücklage und der Allgemeinen Rücklage die Verwendungsbeschlüsse der Stadt Meschede vorweg. In den Jahren 2013 bis 2015 war keine Ausgleichsrücklage mehr vorhanden, so dass die Jahresdefizite die Allgemeine Rücklage reduzierten. In den Jahren 2016 und 2018 konnte die Ausgleichsrücklage durch die Jahresüberschüsse zwar zeitweise gefüllt werden, jedoch wurde sie in den jeweils folgenden Jahren zur Deckung der Defizite verwendet. In den Jahren 2013 bis 2019 haben sich weitere Veränderungen der Allgemeinen Rücklage, resultierend aus Korrekturen der Eröffnungsbilanz ergeben.

**Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Meschede in Tausend Euro 2020 bis 2025 (PLAN) \***

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.814	-409	179	497	480	1.479
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	179	676	1.157	2.635
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	64.801	64.391	64.391	64.391	64.391	64.391
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2	0	179	497	480	1.479
Veränderung der Allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.812	-409	0	0	0	0
Verringerung der Allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,2	0,6	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,2	0,6	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

\* Stand Haushaltsplan 2021/2022

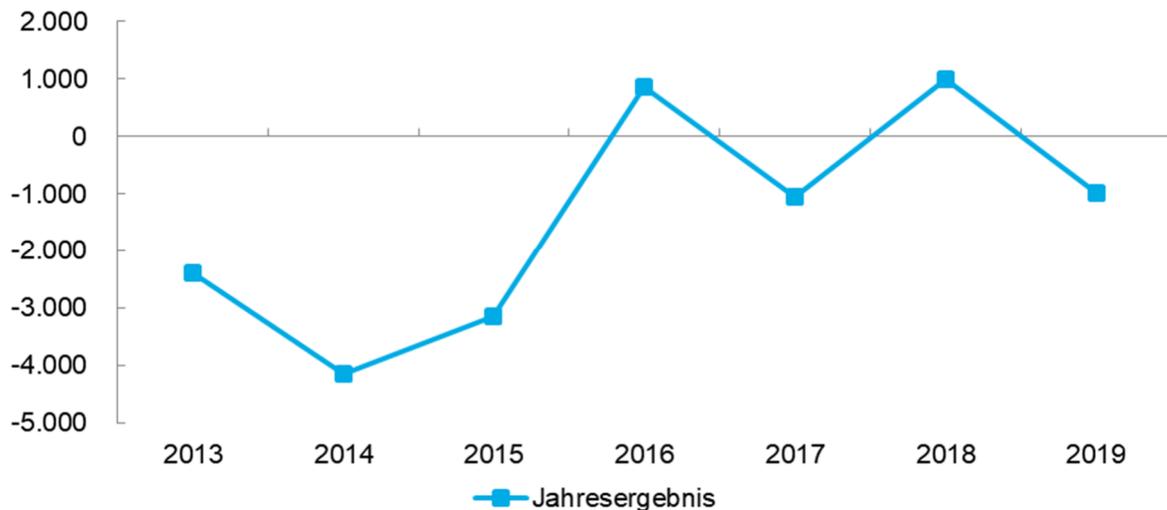
Für die Planjahre ab 2022 geht die Stadt davon aus, den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich wieder sicherzustellen. Ab dem Jahr 2022 rechnet die Stadt mit Jahresüberschüssen, so dass die Ausgleichsrücklage wieder gefüllt werden kann.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Meschede zeigen eine positive Entwicklung mit Jahresüberschüssen in 2016 und 2018. Die Verbesserungen sind im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung, insbesondere auf den Anstieg der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die Modellrechnung strukturelles Ergebnis zeigt die starke Abhängigkeit von einer positiven konjunkturellen Entwicklung.

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

#### Jahresergebnisse Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019 (IST)



Der **Stadt Meschede** gelingt es, in den Jahren 2016 und 2018 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Ab dem Jahr 2016 ist zwar grundsätzlich eine Verbesserung der Jahresergebnisse im Vergleich zu den Vorjahren zu verzeichnen, dennoch gelingt es nicht durchgängig, einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Die in den Jahren 2016 und 2018 erzielte deutliche Ergebnisverbesserung war insbesondere auf folgende Sachverhalte zurückzuführen:

- Im Jahr 2016 fielen die ordentlichen Erträge um einen Betrag von neun Mio. Euro höher aus als im Jahr 2015. Die ordentlichen Aufwendungen stiegen um rund fünf Mio. Euro in einem geringeren Maße an. Die gute Ertragslage war unter anderem auf höhere Gewerbesteuererträge zurückzuführen (Anstieg um rund 5,7 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr). Diese konnten zu rund 30 Prozent aufgrund der Veranlagung von Vorjahren erzielt werden. Weiterhin erhielt die Stadt deutlich höhere Zuweisungen vom Land zur Durchfüh-

rung des Asylbewerberleistungsgesetzes als Aufwendungen für diesen Zweck entstanden sind. Grund hierfür war eine Zentrale Unterbringungseinrichtung des Landes, die in Meschede eingerichtet wurde. Bei der Berechnung der Landeszuweisung wurden im Jahr 2016 die vom Land in der Zentralen Unterbringungseinrichtung untergebrachten und versorgten Personen berücksichtigt, obwohl der Stadt für diese Personen keine Aufwendungen entstanden sind. Diese Zuweisungsberechnung wurde nach 2016 vom Land geändert. Zudem führte 2016 eine rückwirkende Veranlagung von Niederschlagswassergebühren zu einer Verbesserung des Ergebnisses.

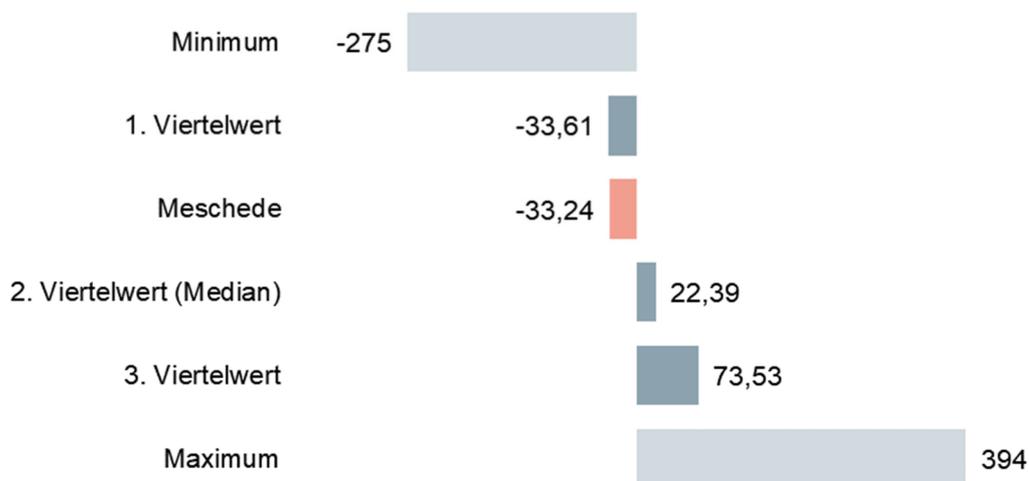
- Im Jahr 2018 erzielte die Stadt im Vergleich zum Vorjahr rund vier Mio. Euro höhere ordentliche Erträge. Auch in diesem Jahr stiegen die Aufwendungen im Vergleich zum Vorjahr, jedoch in geringerem Maße als die Erträge (Anstieg um rund zwei Mio. Euro). Der Anstieg der Erträge war ebenfalls auf vergleichsweise hohe Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Es konnten rund vier Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge erwirtschaftet werden, die zu rund 26 Prozent auf die Veranlagung von Vorjahren zurückzuführen ist.

Zur Verbesserung der Ergebnisse insgesamt tragen im Wesentlichen höhere Steuererträge bei. So steigen diese von 34,2 Mio. Euro in 2013 auf 46,5 Mio. Euro in 2019 an. Darunter sind die Gewerbesteuererträge um 6,5 Mio. Euro angestiegen. Die Erträge aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern nehmen in diesem Zeitraum um 4,8 Mio. Euro zu.

Neben dem Anstieg der Steuererträge haben die Konsolidierungsbemühungen der Stadt zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen. Nähere Ausführungen zu den bisher durchgeführten wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen sind dem Kapitel 1.4.2 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ zu entnehmen.

Die Stadt Meschede erzielte im Jahr 2019 ein **Jahresergebnis je Einwohner** von -33,24 Euro. Damit positioniert sich die Stadt im interkommunalen wie folgt:

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Über die Hälfte der Vergleichskommunen in Nordrhein-Westfalen konnte 2019 ein positives Jahresergebnis erzielen. Meschede zählt zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem negativen Jahresergebnis je Einwohner.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können entsprechende Erträge und Aufwendungen und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe 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. 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 (Tabelle 3) dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019

Stadt Meschede		
	Jahresergebnis	-994
./.	Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	23.442
./.	Bereinigungen Sondereffekte	0
=	bereinigtes Jahresergebnis	-24.436
+	Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.684
=	<b>strukturelles Ergebnis</b>	<b>-2.752</b>

Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt wie das Jahresergebnis 2019 negativ aus. Die Differenz zwischen dem Jahresergebnis 2019 und dem strukturellen Ergebnis beträgt rund 1,8 Mio. Euro und ist im Wesentlichen auf die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, die Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages und die Allgemeine Kreisumlage zurückzuführen:

- Der Durchschnittswert der Erträge des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ist um 1,5 Mio. Euro geringer als der Ertrag im Jahr 2019. Der Durchschnittswert des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer liegt um 0,7 Mio. Euro unterhalb des Ertrages im Jahr 2019.
- Der Durchschnittswert der Erträge aus der Erstattung des Solidarbeitrages fällt um rund 0,6 Mio. Euro geringer aus als der Ertrag im Jahr 2019.
- Die Allgemeine Kreisumlage ist im Durchschnitt rund eine Mio. Euro geringer als im Jahr 2019.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern fielen 2019 konjunkturbedingt hoch aus. Folglich wurde der Stadt eine höhere Finanzkraft zugerechnet, was zu einer erhöhten Kreisumlagebelastung führte.

Im Jahr 2012 lag das strukturelle Ergebnis bei -4,7 Mio. Euro. Die Stadt Meschede hat es somit geschafft, die strukturelle Situation seit 2012 zu verbessern. Zurückzuführen ist dies wie bereits erwähnt auf die positive konjunkturelle Entwicklung sowie die durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Für das Jahr 2020 hat die Stadt ein negatives Jahresergebnis von 2,8 Mio. Euro geplant. Das geplante Jahresergebnis liegt eng an dem strukturellen Ergebnis des Jahres 2019. Die Planung entspricht somit der strukturellen Situation.

Durch die Modellrechnung wird deutlich, dass die Verbesserung der tatsächlichen Jahresergebnisse der Stadt zu großen Teilen auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Dennoch besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Inwieweit sich die Belastungen der Corona-Pandemie nachhaltig auf den Haushalt auswirken werden, ist derzeit noch ungewiss.

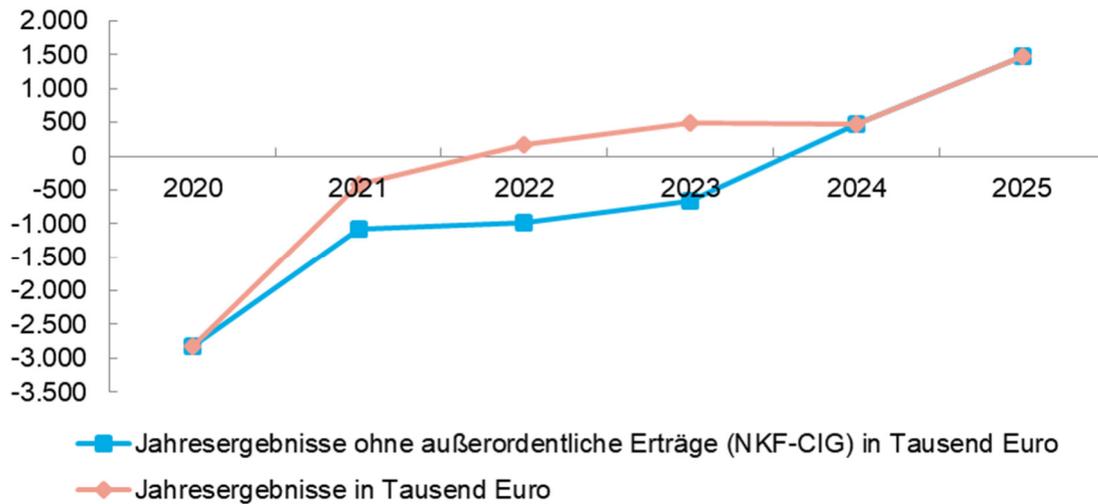
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir in dem folgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Meschede rechnet für das Jahr 2021 mit einem Defizit von 0,4 Mio. Euro. Ab 2022 plant die Stadt positive Jahresergebnisse und erfüllt damit die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW und des Haushaltssicherungskonzeptes. Insgesamt ist die städtische Haushaltsplanung plausibel und eher vorsichtig.

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

### Jahresergebnisse Stadt Meschede in Tausend Euro 2020 bis 2025



Die **Stadt Meschede** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021/2022 für 2025 ein positives Jahresergebnis von 1,5 Mio. Euro. Für die Planjahre 2020 und 2021 rechnet die Stadt mit einem kumulierten Defizit von 3,2 Mio. Euro. Ab 2022 plant die Stadt positive Jahresergebnisse. Für den Zeitraum 2022 bis 2025 geht die Stadt von einem kumulierten Jahresüberschuss von 2,6 Mio. Euro aus. Das geplante kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2021 bis 2025 beläuft sich auf 2,2 Mio. Euro.

Für das Jahr 2020 plante die Stadt seinerzeit ein Defizit von 2,8 Mio. Euro. Auf Grundlage derzeitiger Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass die Stadt im Jahr 2020 einen Jahresüberschuss von rund zehn Mio. Euro erwirtschaften konnte. Dieses herausragend gute Ergebnis ist auf verschiedene Besonderheiten zurückzuführen. Beispielsweise fielen insbesondere die Gewerbesteuererträge deutlich höher aus als erwartet. Weiterhin erhielt die Stadt im Jahr 2020 einmalig Schlüsselzuweisungen vom Land sowie höhere Erträge aus der Erstattung nach dem Einheitslastenausgleichsgesetz.

Über die haushaltsrechtliche Regelung des § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)<sup>3</sup> sind Haushaltsbelastungen zu isolieren, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Dies geschieht in der Form, dass die Kommunen im Rahmen der Haushaltsplanung die Summe der auf das Haushaltsjahr infolge der Covid-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastungen (durch Mindererträge und Mehraufwendungen) prognostizieren. Diese Summe der Haushaltsbelastungen ist in einem nächsten Schritt als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Durch diese Regelung kann die Stadt im Jahr 2020 den coronabedingten Schäden in Höhe von 5,64 Mio. Euro einen außerordentlichen Ertrag gegenüberstellen. Ohne die Möglichkeit der Isolierung würde die Stadt im Jahr 2020 einen Jahresüberschuss reduziert um 5,64 Mio. Euro von rund 4,4 Mio. Euro erwirtschaften.

Weiterhin können durch das NKF-CIG und die damit verbundene Verpflichtung zur Isolierung der coronabedingten Haushaltsbelastungen die Jahresergebnisse in den Jahren 2021 bis 2023

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

so geplant werden, wie es ohne die Corona-Pandemie möglich gewesen wäre. Die Stadt rechnet wie im Haushaltssicherungskonzept vorgesehen für die Jahre 2022 und 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Ohne die Isolierung der Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen wäre erst für das Jahr 2024 ein positives Jahresergebnis geplant und das kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2021 bis 2025 würde mit rund 0,8 Mio. Euro negativ ausfallen (siehe blaue Linie in der oben dargestellten Grafik).

Trotz der Entlastung der Jahresergebnisse 2021 bis 2023 in Höhe der Pandemie-Schäden besteht eine Haushaltsbelastung fort, da zum einen in der Finanzrechnung keine Entlastung erfolgt. Zum anderen wird die ergebniswirksame Belastung in die Zukunft verschoben, da die Kommunen in Höhe des außerordentlichen Ertrages eine Bilanzierungshilfe aktivieren müssen. Diese Bilanzierungshilfe ist ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abzuschreiben. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig im Zuge des Jahresabschlusses 2024 ergebnisneutral gegen die Allgemeine Rücklage ausbuchen.

Die Planung von Haushalten ist naturgemäß mit Chancen und Risiken verbunden. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. In die Analyse fließt das strukturelle Ergebnis 2019 (Ist-Ergebnis bereinigt um Schwankungen) ein.

Die Stadt Meschede rechnet im Jahr 2025 mit einer Verbesserung des Jahresergebnisses von 2,5 Mio. Euro im Vergleich zu dem Ist-Ergebnis 2019. Vergleicht man das strukturelle Ergebnis 2019 (-2,8 Mio. Euro) mit dem Plan-Ergebnis, verbessert sich das Jahresergebnis um rund 4,2 Mio. Euro. Nachfolgende Positionen begründen die Verbesserung.

#### Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro *	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B	5.520	5.825	305	0,9
Gewerbesteuer	20.860 (21.075)	27.548	6.688 (6.473)	4,7 (4,6)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	14.631 (13.086)	17.777	3.146 (4.691)	3,3 (5,2)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.490 (2.804)	3.243	-247 (439)	-1,2 (2,5)
Ausgleichsleistungen	1.391 1.273	1.901	510 (628)	5,3 (6,9)
Sonstige Transfererträge	587	72	-515	-29,5
Sonstige ordentliche Erträge	3.006	2.143	-863	-5,5
Übrige Erträge	22.152	19.468	-2.684	-2,1
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen	2.975	2.217	-759	-4,8

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro *	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(3.309)		(-1.092)	(-605)
Allgemeine Kreisumlage	15.493 (14.504)	16.512	1.019 (2.009)	1,1 (2,2)
Personalaufwendungen	13.454	15.153	1.699	2,0
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	9.480	12.060	2.580	4,1
Bilanzielle Abschreibungen	5.352	4.478	-874	-2,9
Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	18.256	20.818	2.562	2,2
Übrige Aufwendungen	7.622	5.260	-2.362	-6,0

\* 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 sich die gpaNRW vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein. Nachfolgend werden die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen untersucht.

## Erträge

- Grundsteuer B:** Im Vergleich zum Jahr 2019 plant die Stadt für das Jahr 2025 mit einer Erhöhung der Erträge um rund 0,3 Mio. Euro. Die Planung der Erträge für die Jahre 2020 und 2021 erfolgte auf der Grundlage der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse. Dabei berücksichtigt die Stadt unter anderem die weitere Wohnbau-Entwicklung in Meschede. Verschiedene Wohngebiete werden insbesondere in der Kernstadt, aber auch in den Ortschaften durch private Investoren entwickelt und vermarktet. Weiterhin nimmt die Stadt die Weiterentwicklung von vorhandenen und neuen Gewerbegebieten zur Planung der Erträge in den Blick. Die Grundstücke in dem vorhandenen Gewerbegebiet Meschede-Enste sind mittlerweile fast vollständig vergeben. Für weitere Gewerbegebiete befindet sich die Stadt derzeit im Planungsprozess. Ab 2022 plant die Stadt die Erträge in Anlehnung an die prognostizierten Steigerungsraten des Landes Nordrhein-Westfalen (Orientierungsdaten).<sup>4</sup> Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht erkennbar.

<sup>4</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020.

- **Gewerbsteuer:** Rund ein Drittel der ordentlichen Erträge ist auf die Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Zur Planung der Erträge orientiert sich die Stadt an den Ergebnissen der Vorjahre, den örtlichen Verhältnissen und der Konjunkturlage. Ausgehend vom Jahr 2013 bis 2019 konnte die Stadt steigende Erträge bei der Gewerbesteuer realisieren. Mit Ausnahme des Jahres 2019 fielen die Ist-Ergebnisse höher aus als die Planwerte. Dies wird ebenfalls für das Jahr 2020 der Fall sein. Ab 2020 plant die Stadt weiterhin mit einem kontinuierlichen Anstieg der Gewerbesteuererträge. Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 erhöhen sich die Gewerbesteuererträge um rund 6,7 Mio. Euro. Nivelliert man die Schwankungen und vergleicht den Durchschnittswert mit dem Planwert 2025, geht die Stadt von einem Anstieg der Gewerbesteuererträge von 6,5 Mio. Euro aus. Die Gewerbesteuern sind grundsätzlich abhängig von der konjunkturellen Entwicklung sowie der Entwicklung einzelner Unternehmen. Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt Meschede wird zu rund 70 Prozent von 30 Gewerbebetrieben erbracht. Die wesentlichen Gewerbesteuerzahler stammen aus unterschiedlichen Branchen, so dass eine Abhängigkeit von einzelnen Branchen derzeit nicht vorliegt. Vor der Erstellung eines Haushaltsplans fragt die Stadt die Erwartungshaltung der 30 Betrieben ab und berücksichtigt die Einschätzung der Unternehmen bei der Planung der Erträge. Für die Jahre 2021 ff. haben die Betriebe eine stabile Konjunktorentwicklung prognostiziert. Die mittelfristige Finanzplanung erfolgt auf der Grundlage der Steigerungsraten der November-Steuerschätzung<sup>5</sup> des Bundesministeriums für Finanzen. Diese wendet die Stadt im Sinne einer vorsichtigen Planung nur zur Hälfte an. Aufgrund dessen und da die Planung die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen der Unternehmen in der Stadt Meschede berücksichtigt, stellen wir keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken fest.
- **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern:** Ausgehend vom durchschnittlichen Ertrag der Jahre 2015 bis 2019 plant die Stadt für das Jahr 2025 mit einer Ertragssteigerung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer von 4,7 Mio. Euro. Bei den Erträgen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer rechnet die Stadt mit einem Anstieg von 0,4 Mio. Euro. Beide Positionen unterliegen wie die Gewerbesteuer konjunkturbedingt einem allgemeinen Planungsrisiko. Bei der Planung der Erträge verwendet die Stadt die zum Zeitpunkt der Planung zur Verfügung stehenden Arbeitskreis- Modellrechnungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (GFG). Die Planung der Erträge für das 2. Jahr des Doppelhaushaltes sowie die mittelfristige Finanzplanung erfolgt anhand der Orientierungsdaten des Landes NRW oder auf der Grundlage der Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht erkennbar.
- **Ausgleichsleistungen:** Nivelliert man die Schwankungen und vergleicht den Durchschnittswert mit dem Planwert 2025, geht die Stadt von einer Ertragssteigerung von rund 0,6 Mio. Euro aus. Die Planung dieser Position erfolgt wie die Planung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern.

<sup>5</sup> Ergebnis der Steuerschätzung November 2020

- **Sonstige Transfererträge:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 verringern sich die Erträge um 0,5 Mio. Euro. Dabei ist ein Betrag von 376 Tausend Euro auf die Schuldendiensthilfe des Landes aus dem Programm Gute Schule zurückzuführen. Darin begründen sich bereits 73 Prozent der Differenz zwischen 2019 und 2025.
- **Sonstige ordentliche Erträge:** Bei dieser Position plant die Stadt für das Jahr 2025 im Vergleich zu den Erträgen des Jahres 2019 eine Verringerung von rund 0,9 Mio. Euro. Der Rückgang der Erträge ist im Wesentlichen auf Ertragsbuchungen im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten im Jahr 2019 zurückzuführen. Entsprechende Erträge plant die Stadt nicht. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

## Aufwendungen

- **Steuerbeteiligungen:** Im Jahr 2025 reduzieren sich die Aufwendungen im Vergleich zum Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 um 1,1 Mio. Euro. Zu den Steuerbeteiligungen zählen die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit und die Gewerbesteuerumlage. Ab dem Jahr 2020 entfallen die Aufwendungen für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit. Im Jahr 2019 fielen hierfür noch 1,3 Mio. Euro an. Die Planung der Gewerbesteuerumlage für das Jahr 2025 ist plausibel. Es liegt demnach kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko vor.
- **Allgemeine Kreisumlage:** Von 2013 bis 2019 ist die Kreisumlage mit Ausnahme des Jahres 2017 kontinuierlich angestiegen. Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 erhöhen sich die Aufwendungen um rund eine Mio. Euro. Nivelliert man die Schwankungen und vergleicht den Durchschnittswert mit dem Planwert 2025, geht die Stadt von einer Aufwandssteigerung von rund zwei Mio. Euro aus. Die Höhe der Kreisumlage berechnet die Stadt anhand der eigenen Umlagegrundlagen und dem Finanzbedarf des Hochsauerlandkreises (Hinweise zur grundsätzlichen Berechnung der Kreisumlage sind ebenfalls im Kapitel 1.4.2.1 enthalten). Die Planung orientiert sich an den zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung zur Verfügung stehenden Informationen des Kreises. Die mittelfristige Finanzplanung nimmt die Stadt auf der Grundlage von Erfahrungswerten vor und berücksichtigt eine jährliche Aufwandssteigerung von einem Prozent. Im Vergleich zu den Orientierungsdaten des Landes NRW ist eine einprozentige Steigerung gering. Die Planung der Haushaltsjahre der mittelfristigen Finanzplanung wird im Rahmen der nächsten Haushaltsplanaufstellung aber konkretisiert. Grundsätzlich ist die Entwicklung der Kreisumlage schwer zu prognostizieren. Sie errechnet sich in Abhängigkeit von der Steuerkraft der dem Hochsauerlandkreis angehörigen Gemeinden und unterliegt deshalb generell großen Unsicherheiten. Darüberhinausgehende Risiken sind nicht erkennbar.
- **Personalaufwendungen:** Für 2025 plant die Stadt mit einer Erhöhung der Aufwendungen im Vergleich zum Jahr 2019 von insgesamt 1,7 Mio. Euro. Neben strukturellen und personalrechtlichen Veränderungen werden Besoldungserhöhungen und tarifliche Steigerungen eingerechnet. Für die Beamten rechnet die Stadt mit einer Steigerungsrate von 1,4 Prozent. Bei den tariflich Beschäftigten plant die Stadt mit einer Steigerung der Aufwendungen von zwei Prozent. Damit ergeben sich keine zusätzlichen Planungsrisiken aus einer unzureichenden Berücksichtigung der Steigerungsraten.
- **Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 erhöhen sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 2,6 Mio. Euro.

Im Wesentlichen handelt es sich um Aufwendungen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung von Vermögensgegenständen. Die Stadt plant diese Position individuell, in Absprache mit den Budgetverantwortlichen. Die Planung erfolgt auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Preissteigerungen.

- **Bilanzielle Abschreibungen:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 verringern sich die Abschreibungen um rund 0,9 Mio. Euro. Die Stadt plant die Abschreibungen auf der Grundlage ihrer Anlagenbuchhaltung. Zusätzlich berücksichtigt sie zukünftige Abschreibungen, resultierend aus den fertiggestellten Anlagen im Bau und geplanten Investitionsmaßnahmen.
- **Sonstige Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen):** Im Wesentlichen fallen hierunter die Jugendamtsumlage und die Zweckverbandsumlage. Im Vergleich der Jahre 2019 und 2025 erhöhen sich die Aufwendungen insgesamt um rund 2,6 Mio. Euro. Die Jugendamtsumlage erhöht sich im Jahr 2025 um rund 1,5 Mio. Euro. Diese plant die Stadt in gleicher Weise wie die Kreisumlage. Für das erste Jahr der mittelfristigen Finanzplanung (2023) berücksichtigt die Stadt eine Aufwandssteigerung von einem Prozent. Für die weiteren Jahre der mittelfristigen Finanzplanung plant die Stadt die Aufwendungen auf gleichem Niveau des Jahres 2023. Die Planungen aus der Finanzplanung werden zum nächsten Haushalt konkretisiert. Die Zweckverbandsumlage umfasst die Umlage an die Südwestfalen IT und den Beitrag an den Ruhrverband für den Betrieb des Mescheder Abwassernetzes. Beide Umlagen plant die Stadt auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung zur Verfügung stehenden Informationen sowie von Erfahrungswerten.

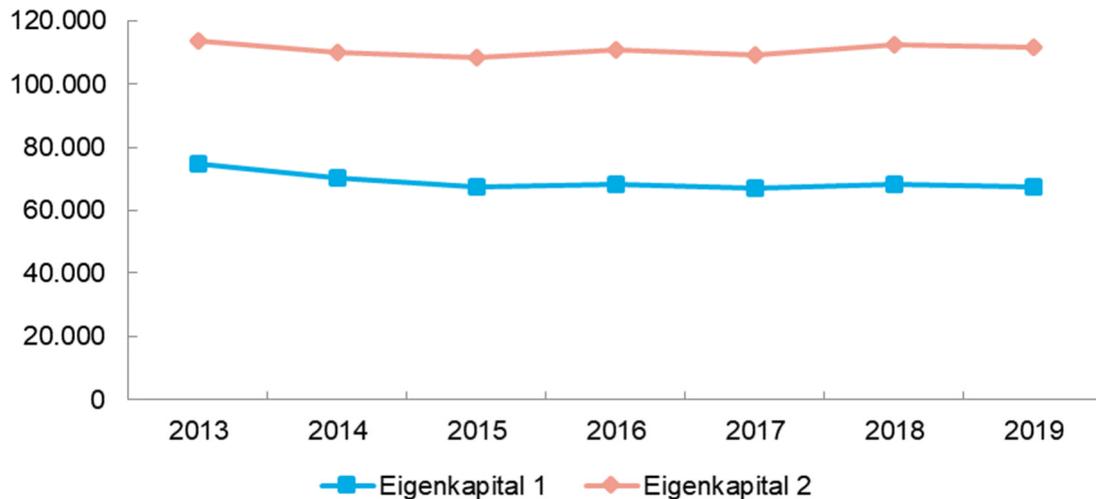
Insgesamt ist festzuhalten, dass die Stadt Meschede die betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushaltsplan 2021/2022 nachvollziehbar geplant hat. Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Planungsrisiken. Planwerte unterliegen jedoch naturgemäß generellen Unsicherheiten. Dies zeigt sich derzeit insbesondere in den pandemiebedingten Haushaltsbelastungen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen tatsächlich entwickeln und ob es gelingt, dass sich die vorsichtig geplanten Jahresergebnisse wie in den vergangenen Jahren positiv entwickeln.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Meschede verfügt über eine interkommunal leicht über dem Durchschnitt liegende Eigenkapitalausstattung. Seit 2012 konnte der Eigenkapitalverzehr verlangsamt werden.

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

### Eigenkapital Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019



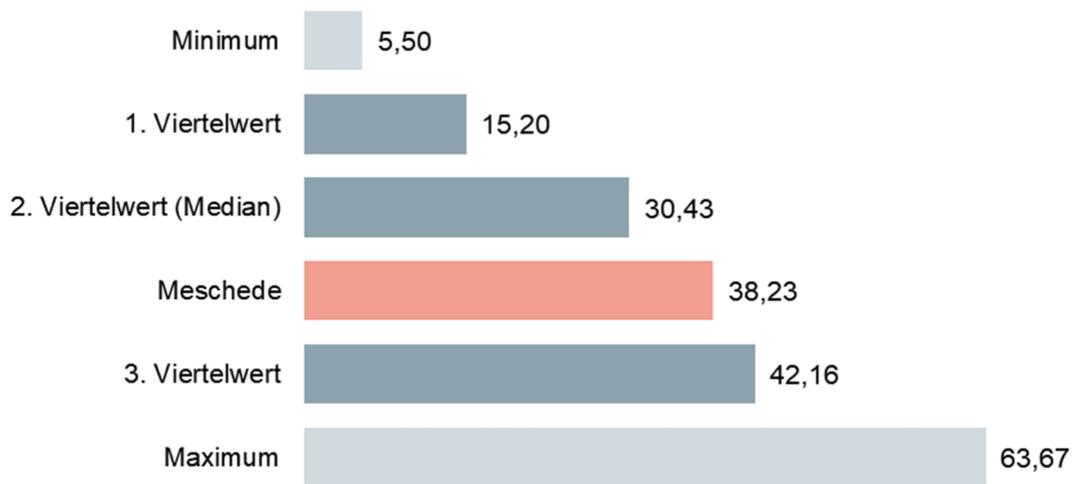
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle 4) dieses Teilberichtes. Das Eigenkapital 1 umfasst alle Positionen des Eigenkapitals. Beim Eigenkapital 2 werden darüber hinaus die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Durch die Defizite der Jahre 2013 bis 2015, 2017 und 2019 ist das Eigenkapital der **Stadt Meschede** um rund neun Prozent (sieben Mio. Euro) auf einen Betrag von 67,6 Mio. Euro in 2019 gesunken. Lediglich in den Jahren 2016 und 2018 wurde der Eigenkapitalverzehr temporär unterbrochen. Ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag 01. Januar 2007 ist das Eigenkapital um rund 29,5 Mio. Euro gesunken. Es zeigt sich, dass der Eigenkapitalverzehr ab 2012 verlangsamt werden konnte. Nach derzeitigen Erkenntnissen rechnet die Stadt für das Jahr 2020 mit einer Erhöhung des Eigenkapitals von rund zehn Mio. Euro. Für die Jahre 2021 bis 2025 plant die Stadt Meschede eine Erhöhung von 2,2 Mio. Euro.

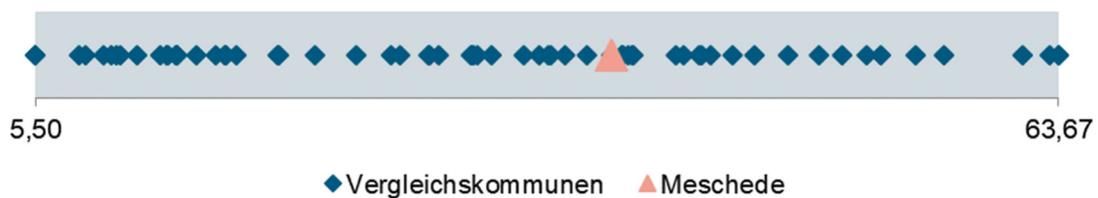
Lässt man die Isolierung der geplanten pandemiebedingten Belastungen nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz außen vor, geht die Stadt von einem Eigenkapitalverzehr von rund 0,8 Mio. Euro in diesem Zeitraum aus.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Meschede mit ihrer Eigenkapitalausstattung wie folgt:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Weitere Eigenkapital-Kennzahlen 2019

Kennzahl	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	63,10	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63
Eigenkapital 1 je Einwohner	2.260	431	1.314	2.286	3.484	9.214	63

Bei den Kennzahlen Eigenkapitalquote 1 und 2 zählt die Stadt zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Eigenkapital. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen positioniert sich die Stadt Meschede leicht unterhalb des Mittelwertes.

Die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen steigen im Betrachtungszeitraum entgegen dem Eigenkapital 1 an. Dies führt dazu, dass sich das Eigenkapital 2 im Betrachtungszeitraum kaum verändert. Es sinkt um lediglich rund zwei Mio. Euro. Das Eigenkapital 2 wird steigen, sobald die Stadt die Zuwendungen und Beiträge, die sie für noch nicht fertig gestellte Vermögensgegenstände erhalten hat, von den Verbindlichkeiten in die Sonderposten umbuchen kann. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu den erhaltenen Anzahlungen im Kapitel 1.3.5.1 verwiesen.

Der Eigenkapitalverzehr in den Jahren 2013 bis 2019 zeigt sich in einem Werteverlust des Anlagevermögens der Stadt Meschede. Weitere Informationen zur Entwicklung des Vermögens stellen wir in dem folgenden Kapitel „Schulden und Vermögen“ dar.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Meschede konnte ihre Schulden seit 2013 verringern und weist für 2019 vergleichsweise niedrige Verbindlichkeiten aus. Für die zukünftigen Jahre rechnet die Stadt mit einer guten Selbstfinanzierungskraft. Die Aufnahme von Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung ist nicht geplant.
- Der Wert des Anlagevermögens der Stadt ist gesunken. Dennoch befinden sich die Gebäude durch wesentliche Instandhaltungsmaßnahmen und mit Blick auf die geplanten Investitionen in einem angemessenen Zustand. Größere Reinvestitionsbedarfe und damit verbunden ein Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen sind in dieser Anlagengruppe nicht erkennbar.

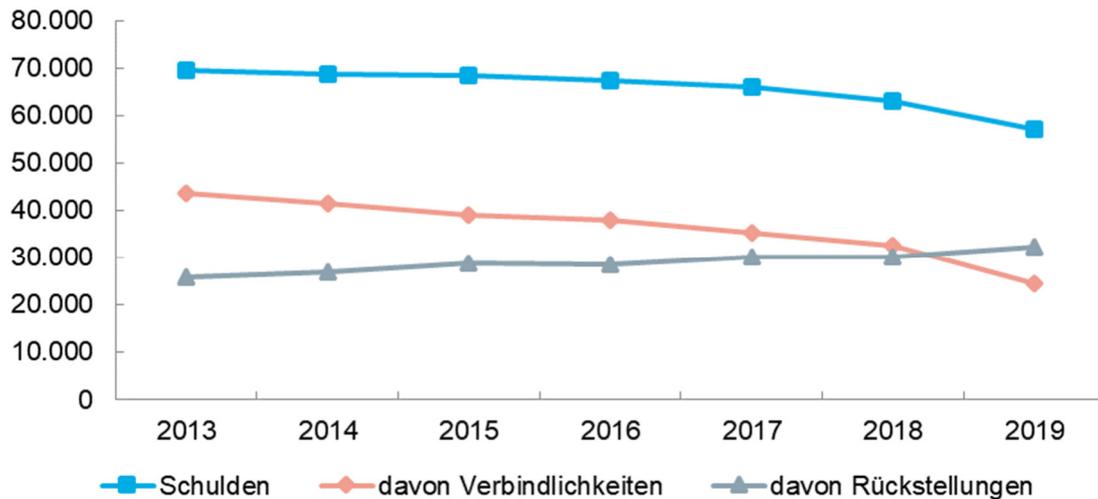
*Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.*

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW sofern möglich die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein. Die Stadt Meschede ist bisher jedoch nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen.<sup>6</sup> Aus diesem Grund können wir aktuelle Vergleichswerte auf Konzernebene nur bei den Verbindlichkeiten darstellen. Hierfür haben wir die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune für die Jahre 2015 bis 2019 manuell errechnet und in den interkommunalen Vergleich gestellt. Nähere Ausführungen zu den Beteiligungen der Stadt Meschede enthält der Teilbericht Beteiligungen.

Die Schulden des Kernhaushaltes der **Stadt Meschede** haben sich wie folgt entwickelt (eine ausführliche Darstellung der Schulden der Stadt Meschede geht aus der Anlage (Tabelle 5) hervor):

<sup>6</sup> Siehe § 116 Abs. 3 GO NRW alte Fassung und § 116a GO NRW neue Fassung

### Schulden Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019



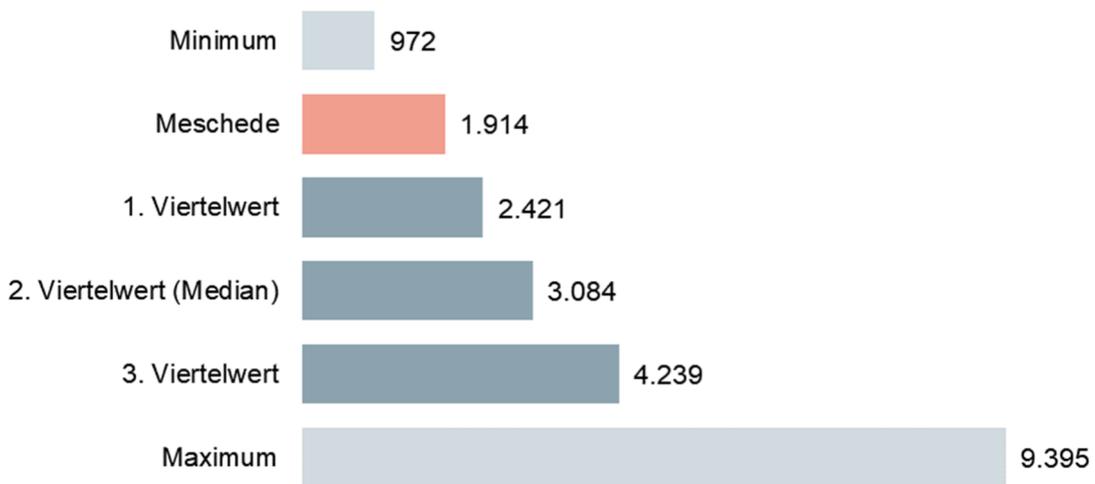
Seit 2013 entwickeln sich die Schulden der **Stadt Meschede** rückläufig und wurden im Betrachtungszeitraum um knapp 18 Prozent (12,4 Mio. Euro) reduziert.

2013 entfielen rund 63 Prozent der Schulden auf die **Verbindlichkeiten**. Die Verbindlichkeiten sinken in dem Zeitraum 2013 bis 2019 um 19 Mio. Euro auf einen Betrag von 24,6 Mio. Euro. Im Jahr 2019 sind nur noch 43 Prozent der Schulden auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

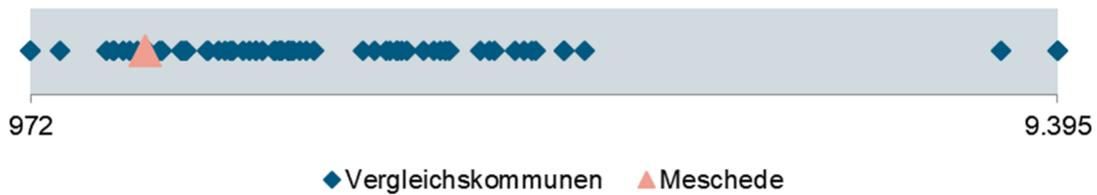
Neben den Verbindlichkeiten entfällt ein wesentlicher Teil der Schulden auf die **Rückstellungen**. Die Rückstellungen sind in der Tabelle 6 der Anlage aufgeführt. Die Rückstellungen steigen in dem Zeitraum 2013 bis 2019 um 6,5 Mio. Euro auf rund 32,2 Mio. Euro an. Im Wesentlichen sind die Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen zurückzuführen, die die Stadt nach den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts für Pensionsansprüche zu bilden hat. Ihr Anteil liegt in allen Jahren über 80 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich der Schulden positioniert sich die Stadt Meschede wie folgt:

### Schulden je Einwohner 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Meschede gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Schulden je Einwohner.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Der vergleichsweise niedrige Schuldenstand in Meschede ist unter anderem auf die vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten zurückzuführen.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2019

Kennzahl	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je Einwohner	821	226	1.071	1.820	2.653	7.389	63

Bei den **Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes** gehört die Stadt Meschede ebenfalls zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten. Ausführliche Informationen zu der Entwicklung der Verbindlichkeiten gehen aus der Anlage (Tabelle 5) hervor.

Der größte Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes entfällt auf die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. In den Jahren 2013 bis 2019 ist mindestens die Hälfte der Verbindlichkeiten auf die Investitionskredite zurückzuführen. Von 2013 bis 2019 konnten die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten jedoch um 7,3 Mio. Euro auf einen Wert von insgesamt 16,3 Mio. Euro reduziert werden.

Einen wertmäßig hohen Anteil an den Verbindlichkeiten haben bis einschließlich 2018 ebenfalls die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Von 2013 bis 2018 ist rund ein Drittel der Verbindlichkeiten auf die Liquiditätskredite zurückzuführen. Auch diese Verbindlichkeiten konnten im Laufe der Jahre, insbesondere im Jahr 2019 reduziert werden. Sie sinken in dem Zeitraum 2013 bis 2019 um 14 Mio. Euro auf einen Betrag von knapp einer Mio. Euro. Im Jahr 2019 sind nur noch vier Prozent der Verbindlichkeiten auf die Liquiditätskredite zurückzuführen. Es handelt sich dabei ausschließlich um Verbindlichkeiten aus dem Landesprogramm Gute Schule. Diese Verbindlichkeiten hat die Stadt zwar in ihrer Bilanz auszuweisen. Die Tilgung sowie die Zahlung der Zinsen erfolgen jedoch vom Land. In Höhe dieser Verbindlichkeiten hat die Stadt zudem eine Forderung gegenüber dem Land bilanziert.

Zu den Verbindlichkeiten zählen auch die erhaltenen Anzahlungen. Diese lagen 2013 bei einem Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten von rund 4 Prozent und stiegen bis 2019 auf einen Anteil von 21 Prozent an. Es handelt sich dabei um Zuwendungen oder Beiträge, die die Stadt für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern.

Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW vorrangig auf die **Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns** ab. Bei den Kommunen, die keinen Gesamtabschluss erstellen müssen oder noch nicht auf einen aktuellen Gesamtabschluss zurückgreifen können, errechnen wir die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen. Wesentliche Verflechtungen zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen werden bereinigt.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2019 der Stadt Meschede hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen Hennessee gemeinnützige Gesellschaft für Sport mbH, Mescheder Stadthallen GmbH und Mescheder Immobilien- und Service (MIMS) GmbH berücksichtigt.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Meschede in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>					
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	38.961	38.023	35.357	32.568	24.566
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	1.044	354	418	0	236
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	180
Forderungen gegen verbundene Unternehmen	25	10	22	61	17

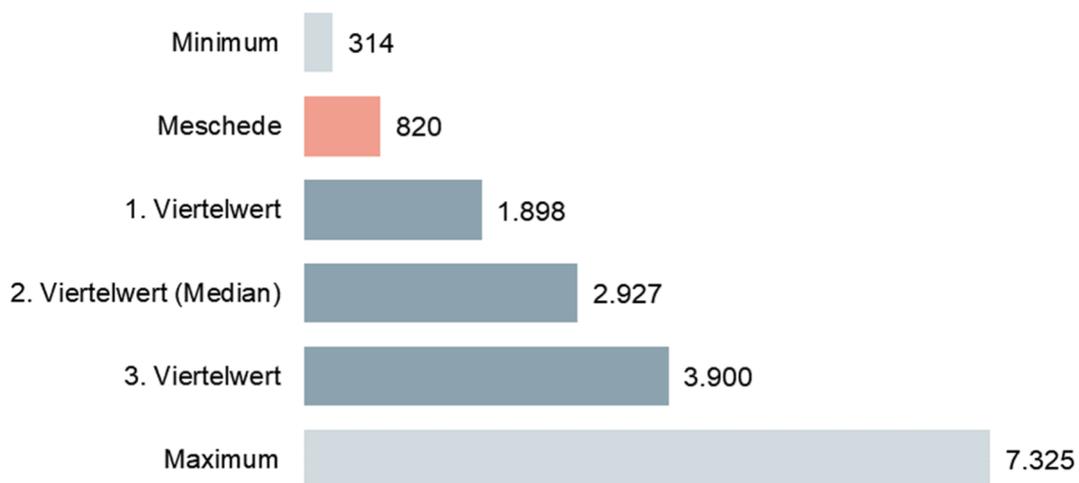
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>					
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	207	57	42	167	163
Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune**</b>	<b>39.142</b>	<b>38.071</b>	<b>35.377</b>	<b>32.674</b>	<b>24.532</b>
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner</b>	<b>1.305</b>	<b>1.264</b>	<b>1.176</b>	<b>1.086</b>	<b>820</b>

\*Berücksichtigt werden die Hennesee gGmbH, die Mescheder Stadthallen GmbH und die MIMS GmbH

\*\* Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune: Verbindlichkeiten Kernhaushalt und Mehrheitsbeteiligungen abzüglich Verbindlichkeiten, Ausleihungen und Forderungen des Kernhaushaltes, die im Zusammenhang mit den Mehrheitsbeteiligungen stehen.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese in den Vergleich einbezogen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



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



Der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune zeigt keine wesentliche andere Positionierung der **Stadt Meschede**. Die Gesamtverbindlichkeiten werden durch die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestimmt. Die Stadt Meschede weist im interkommunalen Vergleich geringe Gesamtverbindlichkeiten aus.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

**Salden der Finanzrechnung Stadt Meschede in Tausend Euro 2020 bis 2025**

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	368	2.031	2.105	2.319	3.601	4.461
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	0	-3.468	-1.670	-7.093	-3.449	24
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>368</b>	<b>-1.437</b>	<b>435</b>	<b>-4.774</b>	<b>152</b>	<b>4.484</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.340	-2.058	-1.708	-1.196	-1.211	-1.169
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-972</b>	<b>-3.495</b>	<b>-1.273</b>	<b>-5.970</b>	<b>-1.059</b>	<b>3.315</b>

In dem Zeitraum 2013 bis 2019 erzielte die Stadt Meschede durchgängig einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt war in den zurückliegenden Jahren in der Lage, ihre Investitionstätigkeiten und die ordentliche Tilgung aus eigener Kraft zu finanzieren. In der Vergangenheit lagen die Auszahlungen für Investitionstätigkeiten im Zeitreihenvergleich auf einem niedrigen Niveau. Mit einer guten Selbstfinanzierungskraft rechnet die Stadt auch in den zukünftigen Jahren. Für die Jahre nach 2019 plant die Stadt weiterhin mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser dient wie zuvor der Finanzierung der geplanten Investitionstätigkeiten und der ordentlichen Tilgungen. Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt deutlich höhere Investitionstätigkeiten als in den Jahren zuvor. Die Finanzierung soll weiterhin aus eigener Kraft erfolgen. Nähere Informationen zu den geplanten Investitionsmaßnahmen sind dem folgenden Kapitel zu entnehmen. Neben dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit kann die Stadt auf ihre liquiden Mittel zurückgreifen. Ende 2019 konnten liquide Mittel in Höhe von rund 12,3 Mio. Euro bilanziert werden. Die Stadt nutzt das Geldvermögen in den zukünftigen Jahren unter anderem für Sondertilgungen. Für die Jahre 2021 und 2022 plant die Stadt Sondertilgungen von insgesamt rund 1,2 Mio. Euro. Aufgrund der guten Liquiditätslage ist die Aufnahme von Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung nicht geplant.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Nutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

In dem Zeitraum 2013 bis 2019 ist der Wert des Anlagevermögens der **Stadt Meschede** insgesamt um rund 18,7 Mio. Euro gesunken. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt für den genannten Zeitraum bei 50 Prozent. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 positioniert sich die Stadt mit einer Investitionsquote von 46 Prozent unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Stadt gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die dem Substanzverlust nicht vollständig entgegenwirken. Dies ist ein Indiz für den Eigenkapitalverzehr und die vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten (siehe Kapitel 1.3.4 und 1.3.5.1). Zur Erhaltung der Gebäude hat die Stadt in den vergangenen Jahren wesentliche Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Entsprechende Maßnahmen wurden als Aufwand gebucht, so dass sie bei der Berechnung der Investitionsquote unberücksichtigt bleiben. Ab 2019 besteht für Kommunen gemäß § 36 Abs. 5 KomHVO NRW unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, bei Durchführung von wesentlichen Instandhaltungsmaßnahmen und Modernisierungen einen Vermögensgegenstand des Anlagevermögens neu zu bewerten und die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen, Hieraus kann sich für die Stadt Meschede die Möglichkeit ergeben, zukünftig den Wert des Anlagevermögens zu steigern und den Anlagenabnutzungsgrad der Vermögensgegenstände zu verbessern.

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche GND	Durchschnittliche RND	AAG	Restbuchwert in Tausend Euro
Wohnbauten	60	25	58	928.478
Verwaltungsgebäude	50	17	65	1.086.775
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	65	38	41	1.329.695
Feuerwehrgerätehäuser	60	31	48	4.613.673
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	50	12	76	14.255.695
Schulsporthallen	50	14	73	3.160.815
Tageseinrichtungen für Kinder	50	6	89	4.613.673
Hallenbäder	40	0	100	2
Straßen und Wirtschaftswege	45		83	44.850.369

GND= Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer, AAG= Anlagenabnutzungsgrad

Der Schwerpunkt unserer Analyse liegt auf den Vermögensgegenständen, die einen wertmäßig hohen Anteil am Anlagevermögen haben und deren Anlagenabnutzungsgrad erhöht ist. Die Tabelle zeigt, dass neben den Straßen verschiedene Gebäudegruppen in die Jahre gekommen sind.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben einen Anteil von 28 Prozent am Anlagevermögen und sind damit die wertmäßig bedeutsamste Anlagengruppe der Stadt Meschede. Bei einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von sieben Jahren und einer Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren errechnet sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 83 Prozent. Die Altersstruktur des Straßenvermögens deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Zukünftige Haushaltsbelastungen werden in dem Teilbericht Verkehrsflächen konkretisiert.

Mit einem Anteil von 18 Prozent am Anlagevermögen sind die oben dargestellten Gebäude ebenfalls eine wertmäßig bedeutsame Anlagengruppe. Verschiedene Gebäudegruppen weisen Anlagenabnutzungsgrade über 50 Prozent auf.

Die **Schulen** haben einen Anteil von neun Prozent am Anlagevermögen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt 12 Jahre bei einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren, so dass sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 76 Prozent ergibt. Die tatsächliche Altersstruktur und Substanz der Gebäude ist nach Aussage der Stadt gut. Kontinuierlich durchgeführte Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sichern und erhalten den Zustand der Gebäude. Im Haushaltsplan 2021 plant die Stadt für die Jahre 2021 bis 2025 verschiedenste Investitionen an Schulen:

- 2021: Sanierung der Hydraulik- und Pumpentechnik in der Mariengrundschule (30 Tausend Euro) und in der Sankt Johannes-Schule (40 Tausend Euro),
- 2021: Erneuerung der Heizung und Beleuchtung in der Turnhalle der Mariengrundschule (60 Tausend Euro) und Erneuerung der Heizungsregelung in der Grundschule unter dem Regenbogen (21 Tausend Euro),
- 2021 ff.: Digitalisierung der Schulen,
- 2021 bis 2025: Sanierung verschiedener Gebäudeteile im August-Macke-Schulzentrum in Höhe von über 13 Mio. Euro,
- 2024 bis 2025: Erneuerung der Heizung in der Realschule (0,6 Mio. Euro),
- 2021 bis 2025: Sanierung des Gymnasiums in Höhe von über drei Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung der Anlagenabnutzungsgrade, der geplanten Investitionen und der geplanten und durchgeführten Instandhaltungsmaßnahmen drohen aus Sicht der Stadt keine darüberhinausgehenden Sanierungsbedarfe.

Die **Gebäude für Tageseinrichtungen für Kinder** haben einen Anteil von drei Prozent am Anlagevermögen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt sechs Jahre. Der Anlagenabnutzungsgrad ist erhöht. Es handelt sich um sechs Kindergärten, wovon zwei städtisch sind. Vier Kindergärten befinden sich in anderer Trägerschaft. Notwendige Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden in anderer Trägerschaft übernimmt der Träger. Bei den zwei städtischen Kindergärten wurden wie bei den Schulen kontinuierlich Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt. Dies ist auch für die zukünftigen Jahre geplant.

Die **Hallenbäder** in Meschede und Freienohl sind komplett abgeschrieben. Im Haushaltsplan 2021 plant die Stadt für die Jahre 2021 bis 2024 umfangreiche Sanierungsmaßnahmen für das Hallenbad Meschede in Höhe von insgesamt 1,6 Mio. Euro. Die Investitionen werden zu 100 Prozent gefördert. Im Zusammenhang mit den Investitionsmaßnahmen am Hallenbad wird auch das direkt an das Hallenbadgebäude anschließende Freibad in den Jahren 2022 und 2023 umfangreich saniert. Für die Maßnahmen am Freibad erhält die Stadt eine 90-prozentige Förderung. Für das Hallenbad Freienohl sind keine Investitionen vorgesehen. Dieses befindet sich in anderer Trägerschaft. Durch Zuschüsse an den Träger stellt die Stadt sicher, dass das Gebäude in einem angemessenen Zustand bleibt.

Insgesamt befinden sich die Gebäude der Stadt Meschede aus Sicht der Stadt in einem akzeptablen Zustand. Größere Reinvestitionsbedarfe und damit verbunden ein Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen sind nicht erkennbar.

Zusammenfassend ist für die Entwicklung des Eigenkapitals, der Schulden und des Vermögens folgendes festzuhalten: Der deutliche Werteverzehr des Anlagevermögens führt zu einer Verringerung des Eigenkapitals. Zum anderen konnten durch die geringen Investitionstätigkeiten in der Vergangenheit die Verbindlichkeiten der Stadt reduziert werden. Die geringe Investitionstätigkeit führt zu einer vergleichsweise niedrigen Investitionsquote sowie zu hohen Anlagenabnutzungsgraden bei verschiedenen Vermögensgegenständen. Zur Erhaltung des Vermögens hat die Stadt jedoch in der Vergangenheit wesentliche Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt, so dass größere Reinvestitionsbedarfe und somit Risiken für den Haushalt der Stadt derzeit nicht erkennbar sind. Das Vermögen je Einwohner der Stadt Meschede ist zwar vergleichsweise gering, aber auch die Verbindlichkeiten je Einwohner sind gering. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt ist gut, so dass in den zukünftigen Jahren keine Überschuldung droht.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

- Wesentliche haushaltswirtschaftliche Informationen liegen der Politik und der Verwaltungsführung zu Beginn der Haushaltsjahre vor. Mitte des Jahres werden die Entscheidungsträger durch den Finanzbericht ausführlich über aktuelle Entwicklungen der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Ergänzt wird dieser Bericht durch regelmäßige Berichterstattungen des Kämmerers in den politischen Gremien. Dadurch ist die Stadt in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sein.

*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.*

Der Rat der **Stadt Meschede** beschließt die Haushaltssatzung des nächsten Jahres in der Regel Mitte Dezember. Die Anzeige erfolgt ebenfalls im Dezember, spätestens Anfang Januar. Damit wird die Anzeigefrist (01. Dezember des Vorjahres) um einige Tage überschritten. Durch die Beschlussfassung im Dezember liegen Politik und Verwaltung jedoch zu Beginn der Haushaltsjahre alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

Die Jahresabschlüsse leitet die Verwaltung dem Rat mit einem zeitlichen Verzug von circa einem halben Jahr zu. Die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt dann aber fristgerecht bis zum 31. Dezember des Folgejahres.

Der Kämmerer berichtet dem Rat einmal im Jahr (zum 30. Juni) über den Stand der Haushaltsdurchführung und über aktuelle Entwicklungen. Zudem werden Abweichungen zu den Planansätzen erläutert und das Jahresergebnis prognostiziert. Ebenfalls prognostiziert der Kämmerer die Einhaltung des Ausgleichsjahres gemäß Haushaltssicherungskonzept. Derzeit erfolgt eine Berichterstattung an den Rat gemäß § 2 Abs. 2 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz<sup>7</sup> vierteljährlich. Neben dem Rat erhalten die Verwaltungsführung und die Mitarbeiter/-innen den Finanzbericht. Der Bericht wird in enger Abstimmung mit den dezentralen Fachbereichen durch den Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal erstellt.

<sup>7</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020.

Verantwortlich für die Einhaltung der Budgets sind die dezentralen Fachbereiche. Unterstützt werden die Fachbereiche durch den Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal. Dieser führt regelmäßig Abweichungsanalysen durch. Auf der Grundlage der Analysen berichtet der Kämmerer in jeder Sitzung des Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss über die aktuellen Entwicklungen. Den politischen Entscheidungsträgern und der Verwaltungsführung stehen durch dieses Verfahren aktuelle Informationen zur Steuerung des Haushaltes zur Verfügung.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Meschede zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Auch die geplanten Jahresergebnisse werden bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.

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

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

In **Meschede** wurden nach Abstimmung mit der Verwaltung folgende Sondereffekte berücksichtigt:

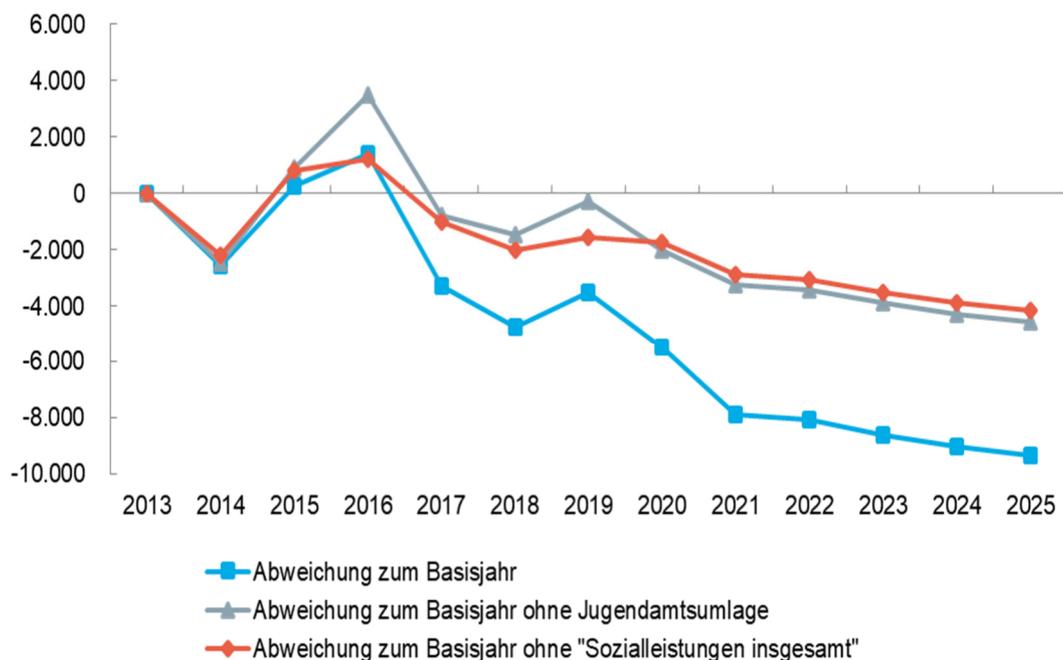
- Erträge resultierend aus Erstattungen des Hochsauerlandkreises im Jahr 2013 (Erlass der Rate zur Finanzierung des Altfehlbetrages durch die kreisangehörigen Kommunen) sowie im Jahr 2022 (Überschuss des Kreises aus dem Jahr 2020, der an die kreisangehörigen Kommunen ausgezahlt wurde).
- Hohe Erträge aus Niederschlagswassergebühren aufgrund einer rückwirkenden Veranlagung von Straßen NRW im Jahr 2016.
- Hohe Erträge durch einen Schadensersatz im Zusammenhang mit einem Derivatgeschäft im Jahr 2017.
- Hohe Erträge aus der Auflösung einer Instandhaltungsrückstellung für eine Schule im Jahr 2013.

- Erträge aufgrund einer Zahlung von Kompensationsgeld für eine Ausgleichsmaßnahme im Jahr 2013.
- Die außerordentlichen Erträge, die die Kommunen gemäß NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz auf der Grundlage der pandemiebedingten prognostizierten Haushaltsbelastungen in der Ergebnisplanung der Jahre 2021 bis 2024 berücksichtigen müssen.

Die Jugendamtsumlage und 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. Unter Berücksichtigung dieser Aufwendungen und Erträge stellt die gpaNRW das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

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

#### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2025



Bis 2019 Ist-Ergebnisse, ab 2020 Planwerte

Für die Werte der grauen Linie (Abweichung zum Basisjahr ohne Jugendamtsumlage) wurde neben den Erträgen und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Sondereffekte die Jugendamtsumlage bereinigt.

Als „Sozialleistungen insgesamt“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushaltes durch die Jugendamtsumlage sowie der Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Da diese überörtliche Prüfung den Zeitraum 2013 bis 2019 einschließlich der Haushaltsplanung umfasst, wurde als Basisjahr das Jahr 2013 gewählt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Die Grafik zeigt, dass es die Stadt Meschede in den Jahren 2015 und 2016 geschafft hat, Inflationseffekte (Tarif- und Besoldungssteigerungen, anderweitig gestiegene Aufwendungen) durch Verbesserungen zu kompensieren. Insbesondere die Kürzung aller Haushaltsansätze bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen hat in beiden Jahren zur Konsolidierung des Haushaltes beigetragen (Reduzierung der Aufwendungen im Jahr 2015 und 2016 um jeweils 0,5 Mio. Euro).

Ab 2016 entwickelt sich das bereinigte Jahresergebnis negativ. Der Stadt gelingt es weitestgehend nicht mehr, zunehmende Haushaltsbelastungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. Der abfallende Trend der bereinigten Jahresergebnisse kann zwar in den Jahren 2018 bis 2020 unterbrochen werden, ab 2021 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis jedoch kontinuierlich. Bis 2025 verringert sich das bereinigte Jahresergebnis im Vergleich zum Basisjahr um 9,3 Mio. Euro. In den Jahren 2018 bis 2020 haben verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen dazu beigetragen, Inflationseffekte abzufangen und den Haushalt zu entlasten. Es erfolgte beispielsweise ebenfalls eine Kürzung aller Haushaltsansätze bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Reduzierung der jährlichen Aufwendungen zwischen 0,4 und 0,7 Mio. Euro). Weiterhin hat die Stadt bereits im Jahr 2017 die Hebesätze der Grundsteuer A und B erhöht, was in jedem Jahr zu Ertragsteigerungen von rund 0,5 Mio. Euro führt.

Ab 2017 belasten die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe das Jahresergebnis zunehmend. Der Zuschussbedarf aus dem städtischen Haushalt steigt. 2019 sind über die Hälfte der Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses auf die Sozialleistungen insgesamt zurückzuführen.

Neben der dargestellten Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bezieht die gpaNRW die Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in die Betrachtung ein.<sup>8</sup> Der Stadt ist es gelungen, die Jahresergebnisse seit 2013 insgesamt zu verbessern. Dies ist wesentlich auf höhere Steuererträge zurückzuführen, aber auch die in diesem Abschnitt genannten Konsolidierungsmaßnahmen haben zu einer Verbesserung beigetragen. Ab 2022 plant die Stadt positive Jahresergebnisse.

Ein Vergleich der Entwicklung der tatsächlichen (nicht bereinigten) Jahresergebnisse mit der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass insbesondere die geplante positive Entwicklung ab dem Jahr 2022 wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten zurückzuführen ist. Die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind damit risikobehaftet.

Es ist festzuhalten, dass die Stadt bereits seit 2012 große Anstrengungen unternimmt, Aufwendungen zu reduzieren und Erträge zu steigern. Folgende Maßnahmen haben zu wesentlichen Konsolidierungserfolgen geführt:

<sup>8</sup> Siehe dazu Grafik zu den Ist-Ergebnissen im Kapitel 1.3.2 und Grafik zu den Plan-Ergebnissen im Kapitel 1.3.3.

- Reduzierung der Leistungen in der Rentenberatung (419 Tausend Euro von 2011 bis 2020; aktuell jährlich 14 Tausend Euro),
- Erhöhung der Realsteuerhebesätze im Jahr 2012 (jährlich 775 Tausend Euro),
- Umsetzung der Umwandlungs- oder Wegfall-Vermerke im Stellenplan (jährlich 423 Tausend Euro),
- Prozentuale Kürzung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in den Jahren 2013 bis 2022 (pro Haushaltsjahr zwischen ca. 0,4 und 0,7 Mio. Euro),
- Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer A und B im Jahr 2017 (jährlich 0,5 Mio. Euro).

Für den Haushalt 2021/2022 werden verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen, die bereits in den Vorjahren zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben, fortgeführt. Zusätzlich sind im Jahr 2021 und 2022 Sondertilgungen von Investitionskrediten geplant. Hierdurch kann in den Folgejahren eine Verringerung der Zinsbelastungen in der Ergebnisrechnung erzielt werden. Darüberhinaus sind keine neuen Maßnahmen für den Haushalt 2021/2022 geplant.

Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass auch zukünftig Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Haushalt zu entlasten. Nur so kann die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abgemildert und das Risiko verringert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltssicherung einen Konsolidierungskurs verfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.

So kann die Stadt im Sinne einer Risikovorsorge bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage die Ertragseinbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Die Stadt Meschede hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B zuletzt im Jahr 2017 erhöht und damit die zurückliegenden Jahresergebnisse verbessert. Die Grundsteuer A wurde von 248 Hebesatzpunkten auf 260 Hebesatzpunkte angehoben. Die Grundsteuer B stieg im Jahr 2017 um 45 Hebesatzpunkte auf 475 Hebesatzpunkte. Den Hebesatz für die Gewerbesteuer hat die Stadt letztmalig im Jahr 2012 auf 435 Punkte angehoben. Weitere Anpassungen der Realsteuern plant die Stadt Meschede nicht.

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

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

	Stadt Meschede	Hochsauerlandkreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze GFG 2021
Grundsteuer A	260	276	323	298	223
Grundsteuer B	475	495	630	548	443
Gewerbsteuer	435	448	469	413	418

Die Hebesätze der Stadt Meschede liegen oberhalb der fiktiven Hebesätze des Landes NRW laut Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die fiktiven Hebesätze spielen im kommunalen Finanzausgleich eine Rolle. Sie haben Auswirkungen auf etwaige Schlüsselzuweisungen vom Land und die Allgemeine Kreisumlage: Das Land NRW berechnet den kommunalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Steuerkraft der Kommunen und ihrem jeweiligen Finanzbedarf. Für die Festlegung der Steuerkraft verwendet das Land die fiktiven Hebesätze. Dadurch, dass die Hebesätze in Meschede höher sind als die fiktiven Hebesätze, werden der Stadt bei der Festsetzung der Steuerkraft Steuererträge angerechnet, die sie faktisch auch erhebt. Der Stadt Meschede entgehen demnach keine Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich. Für die zukünftigen Jahre sind keine Erträge aus Schlüsselzuweisungen vom Land geplant, da die Steuerkraft der Stadt über dem Finanzbedarf liegt. Eine erhöhte Kreisumlagebelastung liegt ebenfalls nicht vor.

Auf Kreisebene liegen die Hebesätze aller drei Steuerarten der Stadt Meschede unter dem Durchschnittswert.

#### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Meschede setzt enge Maßstäbe für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen an. Primär werden Ermächtigungen im investiven Bereich in das Folgejahr übertragen. Dort erhöhen sie den Haushaltsansatz in den Jahren 2014 bis 2019 um durchschnittlich 42 Prozent. Die Stadt nimmt durchschnittlich rund die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch.

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

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

Die **Stadt Meschede** regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsübertragungen nach den Vorgaben eines Ratsbeschlusses aus dem Jahr 2013. Darin wird geregelt, dass Ermächtigungsübertragungen nur dann vorzunehmen sind, wenn die Durchführung oder Fortsetzung der Maßnahme im Folgejahr haushaltswirtschaftlich verträglich und im Rahmen der Aufgabenerfüllung notwendig ist. Für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen werden

enge Maßstäbe angesetzt. Bezüglich der Übertragung von investiven Auszahlungsermächtigungen unterscheiden sich die Vorgaben dahingehend, ob die Maßnahme bereits begonnen wurde oder noch nicht. Werden Investitionsmaßnahmen nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen zwei Jahre verfügbar. Ermächtigungsübertragungen sind beim Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal schriftlich zu beantragen und die Notwendigkeit ist zu begründen. Über die Bildung und die Höhe der Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Meschede bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat.

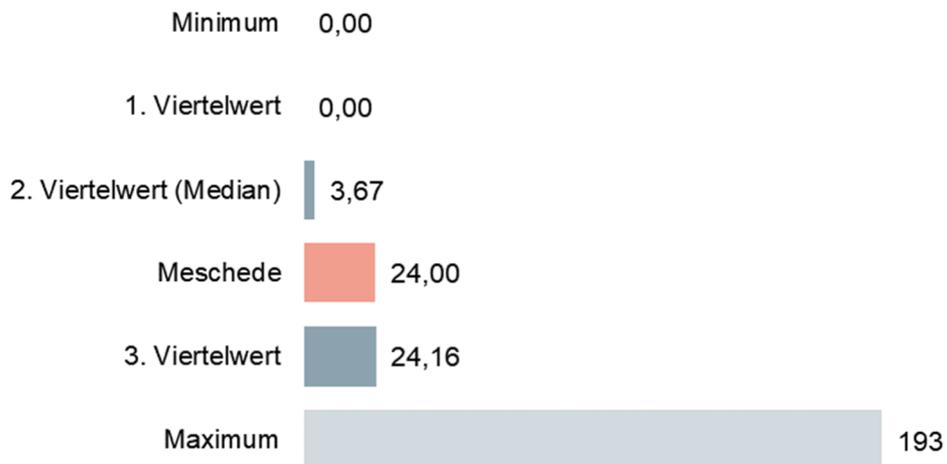
#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Meschede 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	62.221	62.473	62.753	69.604	68.470	72.138
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.504	722	393	381	1.590	718
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	63.725	63.195	63.146	69.984	70.060	72.856
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>2,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	64.436	63.934	69.047	71.330	73.541	71.873
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>101,1</b>	<b>101,2</b>	<b>109,3</b>	<b>101,9</b>	<b>105,0</b>	<b>98,7</b>

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 werden nur rund ein Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzerhöhungsgrad). Die übertragenen Aufwandsermächtigungen der Stadt Meschede stellen nur einen geringen Teil des fortgeschriebenen Ansatzes dar (durchschnittlich rund ein Prozent). Von 2014 bis 2018 hat die Stadt Meschede den fortgeschriebenen Ansatz in voller Höhe benötigt (Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz). In diesen Jahren wurden geringfügig mehr Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren. Im Jahr 2019 wurde der fortgeschriebene Ansatz nicht in voller Höhe benötigt.

Die übertragenen Ermächtigungen von 2018 nach 2019 betragen 718 Tausend Euro. Das sind 24 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert reiht sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen. Die Stadt Meschede positioniert sich mit den Ermächtigungsübertragungen je Einwohner knapp unterhalb des 3. Viertelwertes. Sie zählt damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner.

Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

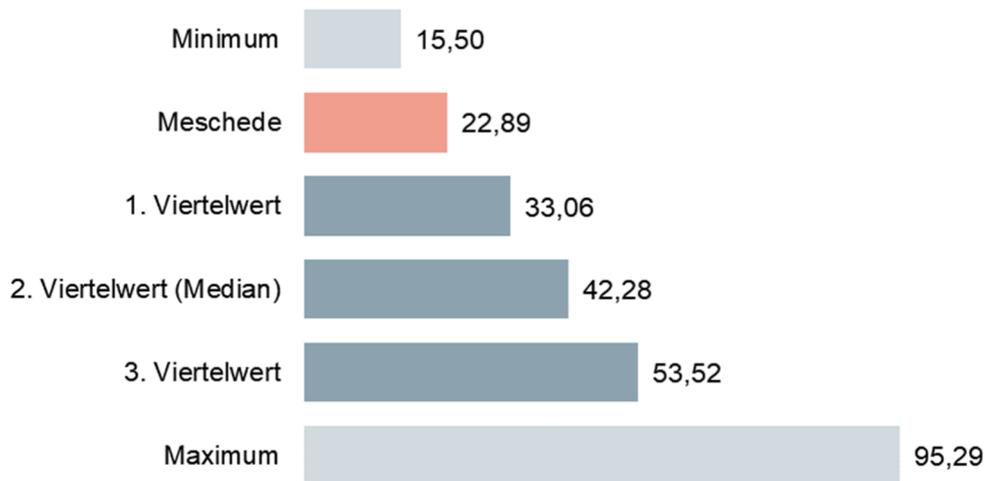
### Investive Auszahlungen Stadt Meschede 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.881	4.130	2.312	5.207	3.842	9.825
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.604	1.179	1.470	1.047	2.816	2.648
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>41,3</b>	<b>28,5</b>	<b>63,6</b>	<b>20,1</b>	<b>73,3</b>	<b>26,9</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.485	5.309	3.782	6.254	6.658	12.473
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>29,2</b>	<b>22,2</b>	<b>38,9</b>	<b>16,7</b>	<b>42,3</b>	<b>21,2</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.125	3.238	2.823	3.084	3.273	2.856
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>75,2</b>	<b>61,0</b>	<b>74,7</b>	<b>49,3</b>	<b>49,2</b>	<b>22,9</b>

In den Jahren 2014 bis 2019 erhöhen die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 42 Prozent (Ansatzerhöhungsgrad). Insbesondere 2016 und 2018 erhöhten die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um deutlich mehr als die Hälfte des ursprünglichen Haushaltsansatzes.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt im Betrachtungszeitraum in jedem Jahr unter 100 Prozent.

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



Im interkommunalen Vergleich wurden ebenfalls die Daten von 56 Kommunen berücksichtigt. Die Stadt Meschede verwendet gemessen am fortgeschriebenen Ansatz im Jahr 2019 weniger investive Auszahlungsermächtigungen als die meisten Vergleichskommunen. Im Zeitreihenvergleich der Kennzahl zeigt sich, dass der Grad der Inanspruchnahme im Jahr 2019 jedoch eine Ausnahme darstellt. In den Jahren 2014 bis 2018 liegt der Grad der Inanspruchnahme zwischen 50 und 75 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 werden rund 55 Prozent der geplanten investiven Auszahlungen geleistet. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Meschede mit diesem Durchschnittswert oberhalb des 3. Viertelwertes. Das heißt 75 Prozent der Vergleichskommunen nehmen einen geringeren Anteil der geplanten Ermächtigungen in Anspruch. Dennoch wird deutlich, dass die Stadt Meschede in jedem Jahr Investitionen plant, die sie faktisch nicht durchführt bzw. in die Folgejahre verschiebt.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Stadt Meschede wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen: So führt in der Stadt Meschede häufig ein frühzeitiger Wintereinbruch dazu, dass Maßnahmen in das nächste Jahr verschoben werden müssen. Ein weiterer Grund für die Übertragung von Ermächtigungen war in der Vergangenheit, dass geplante Fördermittel nicht genehmigt wurden. Ebenfalls können planungsbedingte und rechtliche Probleme zu Verzögerungen führen.

Ein großer Teil der von 2019 nach 2020 übertragenen Investitionen von insgesamt 8,7 Mio. Euro ist mit vier Mio. Euro auf die Umgestaltung des Hallen- und Freibades der Stadt Meschede zurückzuführen. Die Stadt hat erst nach dem Beschluss des Haushaltsplans 2019 die Information erhalten, dass die für das Jahr 2019 geplante Umgestaltung des Hallen- und Freibades nicht gefördert wird. Darüber hinaus wurden Umbaumaßnahmen für eine Schule, die Teil eines Schulzentrums ist, in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro sowie geplante Straßenbaumaßnahmen in Höhe von insgesamt rund 0,6 Mio. Euro verschoben. Hinsichtlich der Schule ergaben sich im Laufe des Haushaltsjahres 2019 neue Überlegungen zur Umgestaltung des gesamten Schulzentrums. Die Investitionen in das Infrastrukturvermögen wurden aufgrund der unklaren Rechtslage in Bezug auf die KAG-Beiträge zunächst zurückgestellt.

## 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

- Die Stadt Meschede nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Die Fördermittelakquise ist fest in die Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen integriert.

*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.*

In der **Stadt Meschede** obliegt die Fördermittelakquise den jeweils zuständigen Fachbereichen. Im Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal existiert seit dem 01. Januar 2020 eine zentrale Fördermittelstelle, die den dezentralen Fachbereichen als zentraler Ansprechpartner zur Seite steht. Die zentrale Fördermittelstelle begleitet und überwacht die laufenden Förderprogramme. In einer Dienstanweisung regelt die Stadt Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie das Verfahren zur Beantragung und Bewirtschaftung von Fördermitteln. Weiterhin wird über die Dienstanweisung die Nutzung einer Förderdatenbank geregelt. Die Fördermittelakquise ist fest in die Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen integriert.

Bei der Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen wie Webseiten der Fördergeber oder Förderdatenbanken. Bei Bedarf kontaktieren die Fachbereiche den Fördermittellotsen der Bezirksregierung Arnsberg. Auf entsprechende Recherchemöglichkeiten wird in der Dienstanweisung verwiesen.

Derzeit werden in der Stadt Überlegungen angestellt, zukünftig einem „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ beizutreten. Das Netzwerk wurde im Jahr 2019 von der Kommunal Agentur NRW gegründet. Das Dienstleistungsunternehmen erbringt verschiedene Leistungen wie beispielsweise Identifizierung geeigneter Fördermittel für ein konkretes Projekt, Unterstützung bei der Projektkonzeption und Projektumsetzung, Unterstützung bei Gesprächen mit Behörden, Ergebnisdarstellung in kommunalen Gremien und vieles mehr für ihre Mitglieder. Durch eine Mitgliedschaft in dem Fachnetzwerk könnte die Stadt Meschede das Fördermittelmanagement insgesamt weiter verbessern.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → **Feststellung**

Zur Bewirtschaftung der Fördermittel nutzt die Stadt Meschede eine Förderdatenbank. Durch die Datenbank erhalten die zuständigen Fachbereiche einen Überblick über die Auflagen und Bedingungen aus den Förderbescheiden. Ein Fördermittelberichtswesen existiert nicht.

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

Die dezentralen Fachbereiche der **Stadt Meschede** sind zuständig für die Bewirtschaftung der Fördermittel. Über die Förderdatenbank erhalten die zuständigen Fachbereiche einen umfassenden Überblick über die Regelungen der Förderbescheide. Sie sind verantwortlich für die Umsetzung und Einhaltung der Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid. Ebenfalls übernehmen die Fachbereiche die Projektdokumentation und erstellen den Verwendungsnachweis. Die Pflege der Förderdatenbank sowie die Überwachung des Zahlungsverkehrs sind Aufgaben der zentralen Fördermittelstelle der Stadt. Durch intensive Sachbearbeitung, Ausgaben- und Fristenkontrollen in den einzelnen Fachbereichen sowie innerhalb von fachbereichsübergreifenden Teams wird sichergestellt, dass die Vorgaben in den Förderbescheiden eingehalten werden.

Regelmäßige Berichte über die laufenden oder geplanten Förderprogramme an die Politik oder Verwaltungsführung erfolgen nicht. Die zentrale Fördermittelstelle im Fachbereich Finanzen, Organisation und Personal informiert auf Anfrage den Verwaltungsvorstand über Fördermaßnahmen sowie entsprechende Auflagen, Bedingungen und Fristen. Aufgrund der Größenordnung der Stadt Meschede sind dem Verwaltungsvorstand die laufenden Fördermaßnahmen bekannt.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Sofern die Stadt Meschede eine Mitgliedschaft in dem „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ erwirbt (siehe Hinweis im Kapitel 1.4.4.1), könnte eine regelmäßige Information der Politik und Verwaltungsführung über die Fördermaßnahmen zukünftig durch Unterstützung des Dienstleistungsunternehmens umgesetzt werden.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Meschede zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Auch die geplanten Jahresergebnisse werden bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.	61	E1	Die Stadt Meschede sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltssicherung einen Konsolidierungskurs verfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.	64
F2	Zur Bewirtschaftung der Fördermittel nutzt die Stadt Meschede eine Förderdatenbank. Durch die Datenbank erhalten die zuständigen Fachbereiche einen Überblick über die Auflagen und Bedingungen aus den Förderbescheiden. Ein Fördermittelberichtswesen existiert nicht.	70	E2	Die Stadt Meschede sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	70

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

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	99,49	90,57	97,87	101	103	115	64
Eigenkapitalquote 1	38,23	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	63,10	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63
Fehlbetragsquote	1,45	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	46,11	0,00	27,90	32,98	39,14	51,29	63
Abschreibungsintensität	7,45	0,37	6,10	7,61	8,45	12,78	62
Drittfinanzierungsquote	48,33	12,32	47,15	53,77	67,71	97,20	62
Investitionsquote	45,59	29,41	78,15	118	163	472	62
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	92,98	51,33	81,45	89,34	97,35	132	62
Liquidität 2. Grades	168	8,64	28,57	75,40	168	1.228	62
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11,68	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,90	1,59	3,44	6,72	11,02	32,00	62
Zinslastquote	1,06	0,00	0,53	1,21	1,96	7,32	64
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	63,57	32,39	47,14	53,42	58,52	72,86	63
Zuwendungsquote	10,04	7,81	15,65	22,65	26,32	37,39	64
Personalintensität	18,72	12,74	17,52	20,89	23,48	31,24	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,19	9,04	13,12	16,73	19,28	31,64	64
Transferaufwandsquote	51,10	37,05	41,24	45,06	48,88	59,46	64

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 Meschede in Tausend Euro**

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.152	864	-1.060	996	-994	
Gewerbesteuern (4013)	16.009	21.758	21.257	25.490	20.860	21.075
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	11.724	12.105	12.805	14.164	14.631	13.086
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.228	2.296	2.859	3.148	3.490	2.804
Ausgleichsleistungen (405)	1.176	1.198	1.259	1.342	1.391	1.273
Schlüsselzuweisungen (4111)	1.694	0	0	0	0	339
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	298	248	846	1.668	1.538	920
<b>Summe der Erträge</b>	<b>33.130</b>	<b>37.605</b>	<b>39.025</b>	<b>45.812</b>	<b>41.910</b>	<b>39.496</b>
Steuerbeteiligungen (534)	2.748	3.495	3.249	4.076	2.975	3.309
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	12.864	14.643	14.466	15.051	15.493	14.504
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>15.611</b>	<b>18.139</b>	<b>17.716</b>	<b>19.127</b>	<b>18.468</b>	<b>17.812</b>
<b>Saldo</b>	<b>17.519</b>	<b>19.467</b>	<b>21.309</b>	<b>26.685</b>	<b>23.442</b>	<b>21.684</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	74.612	70.449	67.704	68.260	67.205	68.420	67.615
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>74.612</b>	<b>70.449</b>	<b>67.704</b>	<b>68.260</b>	<b>67.205</b>	<b>68.420</b>	<b>67.615</b>
Sonderposten für Zuwendungen	28.846	29.739	30.672	32.724	32.382	34.800	34.889
Sonderposten für Beiträge	10.262	9.881	9.851	9.782	9.713	9.226	9.117
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>113.720</b>	<b>110.069</b>	<b>108.227</b>	<b>110.766</b>	<b>109.300</b>	<b>112.446</b>	<b>111.621</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>189.465</b>	<b>184.982</b>	<b>182.810</b>	<b>184.693</b>	<b>182.729</b>	<b>183.005</b>	<b>176.886</b>

**Tabelle 5: Schulden Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	23.582	23.055	22.425	21.589	18.805	17.534	16.252
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	15.000	12.000	12.000	12.000	9.257	9.623	982
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	817	906	663	610	2.654	1.112	1.130
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	869	908	191	730	31	161	124
Sonstige Verbindlichkeiten	1.644	1.631	1.073	1.535	1.230	1.035	929
Erhaltene Anzahlungen	1.696	2.913	2.609	1.560	3.381	3.103	5.150
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>43.609</b>	<b>41.413</b>	<b>38.961</b>	<b>38.023</b>	<b>35.357</b>	<b>32.568</b>	<b>24.566</b>
Rückstellungen	25.780	26.915	28.798	28.643	30.105	30.131	32.248
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	283	508	679	754	670	331	466

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Schulden</b>	<b>69.672</b>	<b>68.836</b>	<b>68.438</b>	<b>67.421</b>	<b>66.132</b>	<b>63.031</b>	<b>57.280</b>

**Tabelle 6: Rückstellungen Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2019**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	22.293	23.933	24.551	24.379	25.197	25.778	26.725
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	323	344	50	10	20	166	629
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.164	2.638	4.198	4.254	4.887	4.187	4.894
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>25.780</b>	<b>26.915</b>	<b>28.798</b>	<b>28.643</b>	<b>30.105</b>	<b>30.131</b>	<b>32.248</b>

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2025**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-2.396	-4.136	-3.152	864	-1.060	996	-994	-2.814	-409	179	497	480	1.479
Gewerbesteuer	14.321	18.005	16.009	21.758	21.257	25.490	20.860	21.750	24.700	25.960	26.375	27.061	27.548
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.295	11.937	11.724	12.105	12.805	14.164	14.631	14.248	14.350	15.068	15.941	16.882	17.777
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.003	2.067	2.228	2.296	2.859	3.148	3.490	3.072	3.418	3.035	3.105	3.173	3.243
Ausgleichsleistungen	1.225	1.212	1.176	1.198	1.259	1.342	1.391	1.342	1.400	1.743	1.802	1.851	1.901
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.094	858	1.694	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	486	322	298	248	846	1.668	1.538	750	1.562	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Summe der Erträge</b>	<b>31.423,6</b>	<b>34.401,0</b>	<b>33.129,8</b>	<b>37.605,3</b>	<b>39.024,9</b>	<b>45.812,2</b>	<b>41.910,0</b>	<b>41.162,1</b>	<b>45.430,0</b>	<b>45.805,4</b>	<b>47.223,8</b>	<b>48.967,1</b>	<b>50.468,7</b>
Gewerbsteuerumlage	1.244	1.433	1.394	1.773	1.660	2.089	1.627	1.750	1.987	2.089	2.122	2.177	2.217
Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit	1.208	1.392	1.354	1.722	1.589	1.987	1.348	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	11.954	12.228	12.864	14.643	14.466	15.051	15.493	15.831	15.701	16.026	16.187	16.349	16.512
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>14.405</b>	<b>15.052</b>	<b>15.611</b>	<b>18.139</b>	<b>17.716</b>	<b>19.127</b>	<b>18.468</b>	<b>17.581</b>	<b>17.688</b>	<b>18.115</b>	<b>18.309</b>	<b>18.526</b>	<b>18.729</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>17.018</b>	<b>19.349</b>	<b>17.519</b>	<b>19.467</b>	<b>21.309</b>	<b>26.685</b>	<b>23.442</b>	<b>23.581</b>	<b>27.742</b>	<b>27.690</b>	<b>28.915</b>	<b>30.441</b>	<b>31.740</b>
Saldo der Sondereffekte	1.533	0	0	961	1.850	0	0	0	667	1.477	1.155	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.947</b>	<b>-23.485</b>	<b>-20.671</b>	<b>-19.563</b>	<b>-24.219</b>	<b>-25.689</b>	<b>-24.436</b>	<b>-26.395</b>	<b>-28.818</b>	<b>-28.988</b>	<b>-29.573</b>	<b>-29.961</b>	<b>-30.261</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.538	276	1.384	-3.273	-4.742	-3.490	-5.449	-7.871	-8.042	-8.626	-9.014	-9.315

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2025**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.947</b>	<b>-23.485</b>	<b>-20.671</b>	<b>-19.563</b>	<b>-24.219</b>	<b>-25.689</b>	<b>-24.436</b>	<b>-26.395</b>	<b>-28.818</b>	<b>-28.988</b>	<b>-29.573</b>	<b>-29.961</b>	<b>-30.261</b>
Jugendamtsumlage	-4.889	-4.978	-5.496	-7.005	-7.380	-8.147	-8.082	-8.326	-9.531	-9.531	-9.626	-9.626	-9.626
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage</b>	<b>-16.057</b>	<b>-18.507</b>	<b>-15.174</b>	<b>-12.558</b>	<b>-16.839</b>	<b>-17.542</b>	<b>-16.354</b>	<b>-18.069</b>	<b>-19.287</b>	<b>-19.457</b>	<b>-19.947</b>	<b>-20.334</b>	<b>-20.635</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	-2.449	883	3.500	-782	-1.485	-297	-2.012	-3.230	-3.400	-3.889	-4.277	-4.578

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Meschede in Tausend Euro 2013 bis 2025**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.947</b>	<b>-23.485</b>	<b>-20.671</b>	<b>-19.563</b>	<b>-24.219</b>	<b>-25.689</b>	<b>-24.436</b>	<b>-26.395</b>	<b>-28.818</b>	<b>-28.988</b>	<b>-29.573</b>	<b>-29.961</b>	<b>-30.261</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.520	-1.888	-1.539	758	-1.320	-903	-231	-1.352	-1.367	-1.376	-1.382	-1.387	-1.387
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-932	-805	-841	-944	-900	-1.031	-984	-1.368	-1.426	-1.419	-1.439	-1.453	-1.489
Jugendamtsumlage	-4.889	-4.978	-5.496	-7.005	-7.380	-8.147	-8.082	-8.326	-9.531	-9.531	-9.626	-9.626	-9.626
Ergebnis „Sozialleistungen“	-7.342	-7.672	-7.876	-7.192	-9.599	-10.081	-9.297	-11.046	-12.325	-12.326	-12.447	-12.467	-12.503
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-13.605</b>	<b>-15.813</b>	<b>-12.795</b>	<b>-12.371</b>	<b>-14.620</b>	<b>-15.608</b>	<b>-15.139</b>	<b>-15.349</b>	<b>-16.493</b>	<b>-16.663</b>	<b>-17.126</b>	<b>-17.494</b>	<b>-17.759</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2.208	810	1.234	-1.015	-2.002	-1.534	-1.744	-2.888	-3.057	-3.521	-3.888	-4.154

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Meschede 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 Meschede kann auf drei Beteiligungen beherrschenden und auf fünf weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an sieben weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Unternehmen befinden sich zum Teil auf zweiter und dritter Beteiligungsebene. Insgesamt kann dem Beteiligungsportfolio der Stadt eine mittlere Komplexität bescheinigt werden. Wirtschaftlich bedeutend ist primär die Hochsauerlandwasser GmbH. Beispielsweise sind die Verbindlichkeit der Gesellschaft höher als die des Kernhaushaltes der Stadt Meschede.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind auf einem mittleren Niveau. Die Stadt Meschede erwirtschaftet im Jahr 2019 Erträge aus Beteiligungen von 2,7 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen in Höhe von 2,0 Mio. Euro. In den Vorjahren fallen die Ergebnisse aufgrund von Einmaleffekten unterschiedlich aus.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Meschede weitestgehend. Hervorzuheben ist die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Entscheidungsträgern in den Gremien der Beteiligungen. Dadurch erhält die Stadt zeitnah und laufend Informationen über die Beteiligungen. Außerdem hat die Stadt so die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihren wesentlichen Beteiligungen zu vertreten. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Meschede bietet keine standardisierten Schulungen für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter an. Die Stadt Meschede sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt bei ihren Mehrheitsbeteiligungen die Beschlüsse der Gesellschafterversammlungen im Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss bzw. Stadtrat vorbereitet. Die entsprechenden Verwaltungsvorlagen werden durch stadteigene Dienstkräfte erstellt.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → **Feststellung**

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 der Stadt Meschede.

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 drei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von acht Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.

*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 Beteiligungsstruktur der **Stadt Meschede** stellt sich wie folgt dar:

Die Stadt Meschede ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 15 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit sieben Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

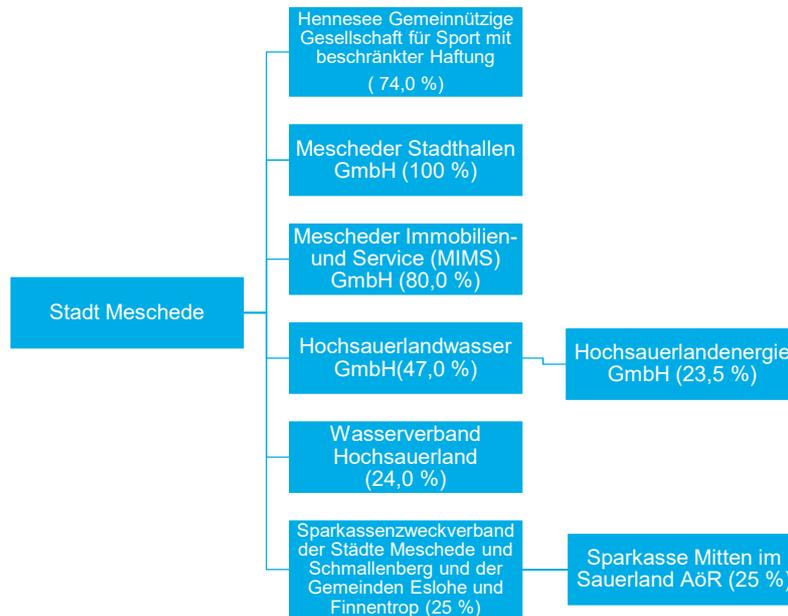
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

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

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>9</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



Die Sparkassen Meschede/Eslohe, Schmallenberg und Finnentrop haben sich mit Wirkung vom 01. August 2019 zur Sparkasse „Mitten im Sauerland“ zusammengeschlossen.

Mit Änderung des Gesellschaftsvertrages vom 14. Dezember 2017 wurde der bisherige Name der Gesellschaft „Mescheder Stadthallen-Bau- und Betriebs-GmbH“ in „Mescheder Stadthallen GmbH“ umfirmiert. Gleichzeitig wurde als Unternehmensgegenstand der Betrieb einer Stadthalle für öffentliche und private Veranstaltungen sowie weitere Tätigkeiten aus den Bereichen Bildung, Kultur und Freizeit beschlossen.

Die übrigen Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent können dem Beteiligungsbericht der Stadt Meschede entnommen werden.

**2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung**

- Die Beteiligungen der Stadt Meschede halten im Vergleich zum Kernhaushalt hohe Verbindlichkeiten. Das Anlagevermögen und die generierten Erträge sind im Verhältnis zum Kernhaushalt durchschnittlich. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach insgesamt auf mittlerem Niveau. Wirtschaftlich bedeutend ist insbesondere die Hochsauerlandwasser GmbH (HSW).

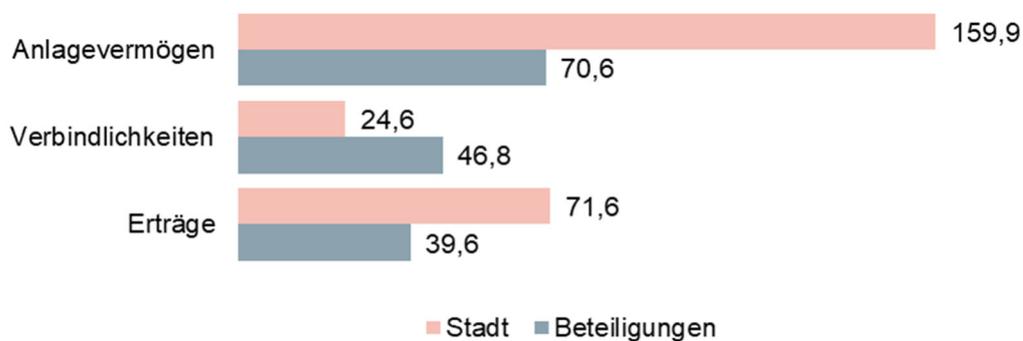
*Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das*

<sup>9</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

*Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.*

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der Stadt Meschede wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband der Städte Meschede und Schmallenberg und der Gemeinden Eslohe und Finnentrop und die Sparkasse Mitten im Sauerland AöR außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

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



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2019 mit 70,6 Mio. Euro weniger als die Hälfte des Anlagevermögens. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf die HSW (44,0 Mio. Euro) und die Hochsauerlandenergie GmbH (19,9 Mio. Euro).

Bei den Verbindlichkeiten ergibt sich ein anderes Bild. Diese sind fast doppelt so hoch wie die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Der wesentliche Anteil der Verbindlichkeiten ist bei der HSW bilanziert (32,3 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten der Hochsauerlandenergie GmbH liegen bei 8,3 Mio. Euro.

Weiterhin erwirtschaften die Beteiligungen etwa 35 Prozent aller Erträge und gegenüber dem Kernhaushalt 55 Prozent. Den wesentlichen Anteil mit etwa 25,7 Mio. Euro erwirtschaftet dabei die Hochsauerlandenergie GmbH durch Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung. Die zweithöchsten Erträge erwirtschaftet die HSW mit 11,5 Mio. Euro, die insbesondere durch Umsatzerlöse für die Wasserversorgung generiert werden.

Bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung ist zu berücksichtigen, dass die Stadt zu 47,0 Prozent an der HSW und zu 23,5 Prozent an der Hochsauerlandenergie GmbH beteiligt ist. Die entsprechenden Chancen und Risiken dieser Beteiligungen sind auf mehrere Gesellschafter verteilt, wenngleich die Bilanz- und GuV-Werte vollumfänglich in den Vergleich einbezogen wurden.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Meschede wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 geringfügig entlastet. Auch in den Jahren 2017 und 2018 sind die Auswirkungen der Beteiligungen nahezu haushaltsneutral. Daneben bestehen Bürgschaften von 19,6 Mio. Euro, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Meschede 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 Leistungs- und Finanzbeziehungen 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 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Meschede AöR beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.*

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	597	538	223
Steuererträge	1.289	1.511	1.074
Konzessionsabgaben	1.151	1.148	1.293
Gewinnausschüttungen und Dividenden	127	127	127
Sonstige Erträge	5	5	8
<b>Summe</b>	<b>3.169</b>	<b>3.329</b>	<b>2.725</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund 3,8 Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>10</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen niedrigen Anteil an den Erträgen der Stadt. Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum

<sup>10</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

zwischen 2,7 Mio. Euro und 3,3 Mio. Euro. Die Stadt erhält jährlich Konzessionsabgaben der Hochsauerland Netze GmbH & Co. KG. An dieser ist die Stadt mit 17,6 Prozent beteiligt. Die Gewinnausschüttungen sind in den vergangenen Jahren konstant ausgefallen und werden seitens der HSW an die Stadt gezahlt. Die Steuererträge schwanken im Betrachtungszeitraum und entfallen auf mehrere Unternehmen. Der höchste Anteil entfällt dabei auf den Sparkassen-zweckverband.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	3.485	1.802	1.538
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	159	390	478
Sonstige Aufwendungen	21	12	11
<b>Summe</b>	<b>3.665</b>	<b>2.204</b>	<b>2.027</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund 2,8 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich wiederum um einen niedrigen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen resultieren insbesondere aus Leistungsbeziehungen und entfallen größtenteils auf die HSW. Diese fallen für Sach- und Dienstleistungen im Rahmen der Wasserversorgung an. Aufgrund eines Einmaleffektes bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Hochsauerlandkreises (WFG) sind die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen 2017 deutlich höher ausgefallen als in den Jahren 2018 und 2019. Für den Erwerb, die Aufschließung sowie die Vermarktung der Gewerbegebiete Enste-Nord und Enste-Süd hat die Stadt mit der WFG in den Jahren 2010 bis 2017 mehrere Verträge abgeschlossen. Die Stadt hat sich unter anderem verpflichtet, der WFG die Aufwendungen zu erstatten, die nach Abzug der Erlöse aus Grundstücksverkäufen nicht gedeckt werden können. Zum 31. Dezember 2017 wurden die bis dahin nachgewiesenen Ausgabeüberschüsse i. H. v. rund 1,9 Mio. Euro der WFG erstmalig durch die Stadt ausgeglichen, um daraus resultierende Zinsvorteile zu nutzen. Seit 2018 werden die Aufwendungen der WFG jährlich ausgeglichen und liegen bei etwa 0,2 Mio. Euro.

Die Verlustübernahmen entfallen in erster Linie auf die Mescheder Stadthallen GmbH (2019: 0,4 Mio. Euro). Der Zuschussbedarf der Gesellschaft ist in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen und dürfte aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2020 und dem damit verbundenen Ausfall von Veranstaltungen weiter ansteigen. Hier sollte die Stadt entsprechende Risiken für den städtischen Haushalt engmaschig überwachen. Daneben übernimmt die Stadt Verluste der Hennesee Gemeinnützige Gesellschaft für Sport mit beschränkter Haftung. Diese lagen im Jahr 2019 bei 71.000 Euro.

Zur Einschätzung weiterer potenzieller Auswirkungen aus Verpflichtungen gegenüber Beteiligungen betrachten wir nachfolgend im Berichtszeitraum bestehende 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.

Die Stadt Meschede hat Bürgschaften für die HSW (2019: 9,7 Mio. Euro) übernommen. Im Rahmen der Ausgliederung des Eigenbetriebes "Wasserwerk" an die HSW zum 01. Januar 2006 wurden auch die Darlehen des ehemaligen Wasserwerkes auf die HSW übertragen. Um die Darlehen zu gleichen Konditionen übertragen zu können, musste die Stadt Bürgschaften in entsprechender Höhe übernehmen. Um auch bei zukünftigen Kreditaufnahmen bzw. Umschuldungen kommunalkreditähnliche Konditionen zu erreichen, werden von den drei Gesellschafterkommunen der HSW (Bestwig, Olsberg und Meschede) im Umlaufverfahren Ausfallbürgschaften übernommen. Das Verhältnis der Bürgschaftsübernahmen entspricht weitestgehend dem Verhältnis der Geschäftsanteile.

Für den Erwerb, die Erschließung sowie die Vermarktung der Gewerbegebiete Enste-Nord und Enste-Süd hat die Stadt mit der WFG in den Jahren 2010 bis 2017 mehrere Grundlagen- und Änderungsverträge abgeschlossen. In den Verträgen ist geregelt, dass die WFG zur Finanzierung der Fremdmittel von der Stadt die Übernahme von Bürgschaften in Höhe der Gesamtkosten gegenüber einer örtlichen Bank oder Sparkasse verlangen kann. Die Stadt hatte gegenüber der Sparkasse Meschede Ausfallbürgschaften für Ansprüche aus den zwischen der WFG und der Sparkasse Meschede zur Finanzierung der Erschließung, Vermarktung und Erweiterung (Grunderwerbskosten, Kosten der Erschließung, etc.) geschlossenen Darlehensverträgen in Höhe von 15,5 Mio. Euro (Maximalbetrag) übernommen. Am 28. Juni 2018 hat die WFG ein Darlehen in Höhe von 5 Mio. Euro zur Umschuldung aufgenommen und die bis dahin bestehenden vier Darlehen abgelöst. Die Bürgschaft ist an die Laufzeit des Darlehens gekoppelt und endet mit dessen vollständiger Rückzahlung, spätestens im Jahr 2029.

Bei einer weiteren Bürgschaft an die Mescheder Stadthallen GmbH in Höhe von rund fünf Mio. Euro handelt es sich um eine Patronatserklärung durch die Stadt Meschede. Hierin verpflichtet sich die Stadt, die Mescheder Stadthallen GmbH jederzeit finanziell so auszustatten, dass diese ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Anmietung der Stadthalle erfüllen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte ihr hohes Bürgschaftsvolumen von rund 20 Mio. Euro im Blick behalten und die Bürgschaften in den kommenden Jahren sukzessive reduzieren.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

## 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

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

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

- *Grunddaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Meschede** ist zentral in der Kämmerei angesiedelt. Dort werden die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vorgehalten.

Persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien werden vom Ratsbüro vorgehalten und aktualisiert. Der Informationsfluss von den Beteiligungen an die Stadt ist insbesondere dadurch sichergestellt, dass die Gremien (z. B. die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat) der wesentlichen städtischen Beteiligungen durch den Bürgermeister der Stadt Meschede besetzt sind. Daneben wird die Geschäftsführung in den Mehrheitsbeteiligungen durch Kommunalbeamte der Stadt Meschede wahrgenommen.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden im Rahmen des jährlichen Beteiligungsberichtes für die dort aufgeführten Beteiligungen von den jeweiligen Beteiligungen angefordert und anschließend geprüft. Die Bereitstellung der Dokumente erfolgt in elektronischer Form.

## 2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Meschede 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 Meschede** hat die Beteiligungsberichte bis 2019 aufgestellt. Damit verfügen Rat und Verwaltung über die notwendigen Informationen zur weiteren Entwicklung in den Beteiligungen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Meschede keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Nach Angaben der Verwaltung wird in den Gremien der Unternehmen unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens berichtet. Demnach sind zumindest die städtischen Vertreter der entsprechenden Gremien über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Unternehmen informiert.

Daneben erfolgt bei den Mehrheitsbeteiligungen die Geschäftserledigung durch städtische Bedienstete, so dass der Informationsaustausch sichergestellt ist. Bei wesentlichen Planabweichungen und Risiken werden die Entscheidungsträger umgehend informiert.

Aufgrund der oben dargestellten personellen Verzahnung sowie der Einbindung des Beteiligungsmanagements erhält der Verwaltungsvorstand der Stadt laufend Informationen über die Beteiligungen. Dadurch ist die Informationslage für den Verwaltungsvorstand aktuell und umfassend. Darüber hinaus erhalten die in die jeweiligen Gremien der Beteiligungen entsendeten Ratsmitglieder unterjährige Informationen. Dieses Vorgehen zur unterjährigen Berichterstattung über die Beteiligungen erfüllt die Anforderungen in ausreichendem Maß.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

#### → **Feststellung**

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

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

Die **Stadt Meschede** hat in der Vergangenheit bedarfsweise Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll mindestens je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

#### → **Empfehlung**

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

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Meschede verfasst Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten der Gesellschafterversammlungen der unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen. Bei diesen Beteiligungen werden gemäß Gesellschaftsvertrag die Beschlüsse der Gesellschafterversammlungen im Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss bzw. Stadtrat vorbereitet. Die entsprechenden Verwaltungsvorlagen werden durch stadteigene Dienstkräfte erstellt. Damit soll eine Willensbildung in den Gremien durch die Gremienvertreter im Interesse der Stadt

Meschede gewährleistet werden. Die Stadt Meschede gibt in der Regel in ihren Stellungnahmen konkrete Beschlussempfehlungen ab. Über entsprechende Beschlusssauszüge aus den Sitzungen führt die Verwaltung die Nachverfolgung der Entscheidungen durch.

Darüber hinaus hält die Stadt Beteiligungen, auf die sie keinen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Hier kann die Stadt nur schwerlich vorab dafür sorgen, dass die Interessen der Stadt bei den Beschlussvorlagen in den Gremien berücksichtigt werden. Bei diesen Beteiligungen sollte die Stadt die Themen mit den jeweiligen Ratsmitgliedern im Vorfeld abstimmen. Nach Auskunft der Verwaltung erfolgen auch hier im Einzelfall Stellungnahmen nach Bedarf.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Der Haushalt der Stadt Meschede wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 geringfügig entlastet. Auch in den Jahren 2017 und 2018 sind die Auswirkungen der Beteiligungen nahezu haushaltsneutral. Daneben bestehen Bürgschaften von 19,6 Mio. Euro, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Meschede haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	8	E1	Die Stadt Meschede sollte ihr hohes Bürgschaftsvolumen von rund 20 Mio. Euro im Blick behalten und die Bürgschaften in den kommenden Jahren sukzessive reduzieren.	10
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Meschede ergeben.	12	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Meschede sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	12

## 3. Bauaufsicht

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Meschede 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**

Momentan ist der Prozess der Bearbeitung von Bauanträgen in Meschede auf die Anträge in Papierform ausgerichtet. Eingereichte Bauanträge und die Altakten werden bisher nicht eingescannt. Die Stadt Meschede sollte das Verfahren stärker digitalisieren. Die Aktenführung wird so vereinfacht. Auch bei der Einholung von Stellungnahmen beschleunigt die digitale Weiterleitung von Antragsunterlagen die Verfahrenswege und Schritte.

Verantwortungsbereiche und Unterschriftenbefugnisse sind in der Bauaufsicht Meschedes schriftlich geregelt. Die Stadt Meschede kann die Fristen zur Bearbeitung der Bauanträge fast immer einhalten. Allerdings gibt es auch Bauanträge, die noch nicht abschließend zurückgewiesen wurden, obwohl seit vielen Monaten keine weiteren Unterlagen von den Bauherren eingereicht werden. Ebenfalls sind die Beschäftigten durch das wiederholte Nachfordern von Unterlagen, die falsch vom Antragsteller eingereicht werden, belastet. Der gleiche Vorgang muss so immer wieder bearbeitet werden. Die Bauaufsicht sollte sich fragen, ob die bisher „gelebte“ Bürgerfreundlichkeit zu Lasten der Beschäftigten geht.

Ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit der Unterlagen, bearbeitet die Bauaufsicht die Anträge zügig. Die Laufzeiten in Meschede sind kurz und bieten, wie der Prozess der Baugenehmigung keine Möglichkeit zur Verbesserung.

Im Vergleichsjahr 2019 wurden in Meschede weniger Bauanträge von einer Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies liegt an verschiedenen Ursachen, wie einer zeitweise Doppelbesetzung von Stellen zur Einarbeitung, einem hohen Krankenstand und dem Abbau von unerledigten Anträgen.

Die Stadt Meschede bildet an zentraler Stelle jährlich den Aufwandsdeckungsgrad aller Produkte des Haushaltes – auch der Bauaufsicht. Die Bauaufsicht sollte abteilungsintern weitere Kennzahlen, wie die interne Laufzeit von Bauanträgen, nutzen, um die Bauaufsicht zu steuern.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Meschede** leben nach IT.NRW zum 01. Januar 2020 insgesamt 29.921 Einwohner. Die Stadtfläche ist mit 219 qkm viel größer als bei den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen, nur zwei Städte haben in diesem Größensegment eine noch größere Fläche als Meschede.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	72	31	55	66	76	171	96
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	96
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,84	1,57	6,60	8,99	12,36	40,94	67
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	87,44	53,54	80,64	85,45	89,83	96,77	67
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	3,72	0,00	1,50	4,43	9,03	25,61	96

In Meschede ist das Aufkommen an Bauanträgen und Anträgen in der Genehmigungsfreistellung in Bezug zu den Einwohnern im Vergleichsjahr überdurchschnittlich hoch. Auch im Vorjahr 2018 war die Anzahl der Fälle in Bezug zu den Einwohnern überdurchschnittlich. Einzelheiten zum konkreten Fallaufkommen folgen auf der nächsten Seite.

Die große Stadtfläche Meschedes beeinflusst die Kennzahl Fälle je qkm. Im Stadtgebiet gibt es 55 Naturschutzgebiete mit unterschiedlichen Größen (zwischen 0,5 und 160,7 ha). Daneben gibt es FFH-Gebiete, den Naturpark Arnsberger Wald, den Hennepark und die Henneauen rund um den Henneese. Dies beeinflusst ebenfalls die geringe Kennzahl Fälle in Bezug zur Stadtfläche. Sie verdeutlicht die geringe Siedlungsdichte und die weitläufige, ländliche Struktur mit großen Naturräumen.

Die einfachen Genehmigungsverfahren kommen wesentlich häufiger in Meschede vor, als normale Genehmigungsverfahren. Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der normalen Genehmigungsverfahren durchschnittlich hoch. Es handelte sich in Meschede zum Beispiel um Anträge zur Nutzung eines Stallgebäudes als Wohnungen, zum Rückbau eines nicht genehmigten Bodenlagers, zur Errichtung einer Kindertagesstätte und einige Nutzungsänderungen von Bestandsgebäuden.

### Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent 2019



2018 war der Anteil der normalen Verfahren mit 18,79 Prozent deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Anträge im normalen Genehmigungsverfahren gehen oft mit einer umfangreicheren Ressourcenbindung bei der Bauaufsicht einher.

#### Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent 2018



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

#### Entwicklung der Fallzahlen für Meschede

Grundzahlen	2018	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	7	8	23
<b>Bauanträge</b>	<b>307</b>	<b>207</b>	<b>244</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	248	188	-
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	59	19	-

Die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren ist von 2018 zu 2019 gesunken. Einen Rückgang an Bauanträgen verzeichnet nicht nur die Stadt Meschede, auch in den anderen Städten spiegeln die Fallzahlen dieses wider. In 95 Prozent der bisher geprüften mittleren Kommunen sinkt der Anteil der Bauanträge im Durchschnitt um 22 Prozent. Der Rückgang ist in Meschede mit 32 Prozent noch größer. Freie unterjährige Kapazitäten in der Bauaufsicht könnten dazu genutzt werden Rückstände abzarbeiten. Mehr zu den unerledigten Bauanträgen findet sich im Kapitel Personaleinsatz. Im Jahr 2020 steigt die Anzahl der Bauanträge wieder deutlich.

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

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Träger öffentlicher Belange am Baugenehmigungsverfahren

ren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken (siehe Abschnitt „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

2019 hat die Stadt Meschede 524 bauordnungsrechtliche Stellungnahmen eingeholt. Grundsätzlich sollte nach Ansicht der gpaNRW die Zahl der eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit der Prozess der Baugenehmigung beschleunigt wird. Die Stadt Meschede beschränkt die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen auf das notwendige Maß, weil sie nur wirklich erforderliche Stellen beteiligt.

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2019<sup>11</sup>

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	2	3	6	61
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	1	1	2	62
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3	1	2	3	4	7	71

Die Stadt Meschede holt Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 71 der BauO NRW gleichzeitig (sternförmig) ein. Die Anforderung erfolgt klassisch mit einem Papierantrag. Antragsteller werden in Meschede direkt gebeten, mehr Antragsausfertigungen als üblich einzureichen, wenn viele Träger öffentlicher Belange beteiligt werden müssen. So kann die Stadt verhindern, dass es zu Zeitverzögerungen kommt bis die ersten Stellungnahmen mit den Papierakten zurück sind, um dann weitere Stellen zu beteiligen. Werden mehr Antragsausfertigungen eingereicht, können alle Stellungnahmen gleichzeitig verschickt werden. Dies begünstigt kurze Laufzeiten.

Die Anzahl der eingeholten externen Stellungnahmen ist in Meschede größer als in vielen anderen Kommunen. Es gibt einige Wasserschutz- und Landschaftsschutzgebiete in Meschede. Zu den Trägern öffentlicher Belange, die regelmäßig in Bauantragsverfahren involviert sind, gehören deshalb die Bereiche Wasserwirtschaft und Naturschutz des Hochsauerlandkreises. Auch

<sup>11</sup> Bei der Zeile „Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen“ sind Kommunen enthalten, die nicht nach internen und externen Stellungnahmen trennen. Es handelt sich nicht um eine Aufsummierung der beiden oberen Zeilen.

der Brandschutz oder Vorhaben an qualifizierten Straßen machen die Beteiligung von mehr externen Stellen erforderlich als in anderen Kommune. Insgesamt ist die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen durchschnittlich.

Analog zu der größeren Anzahl an Bauanträgen war auch die Anzahl der Stellungnahmen 2018 in Meschede mit 698 deutlich höher. Die Einordnung der Kennzahlen der Stellungnahmen in den interkommunalen Vergleich entspricht für 2018 der dargestellten Einordnung von 2019.

### 3.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Meschede bietet nur wenig rechtliche Angriffspunkte im Baugenehmigungsverfahren für Beschwerden oder Klageverfahren. Das rechtssichere Handeln der Bediensteten kann durch schriftliche Regelungen verbessert werden.

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

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

#### **Einhaltung gesetzlicher Fristen**

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Meschede** hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung nach eigener Einschätzung fast immer ein. Nur bei Krankheit von Mitarbeitern kann es in seltenen Fällen dazu kommen, dass die Frist überschritten wird.

In Meschede wird die Entscheidung über den Bauantrag immer innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des Bauantrages getroffen, wenn die Stellungnahme von anderen Behörden zeitnah erfolgt. Verzögerungen könnten sich ergeben, weil die Beteiligungen in Papierform angefragt und zurückgesandt werden. Sind viele externe Behörden zu beteiligen, kann eine geringe Anzahl von eingereichten Exemplaren des Bauantrages dazu führen, dass die zu beteiligenden Stellen nur nacheinander angefragt werden können. Die Stadt beschleunigt dies, indem sie Antragsteller darauf hinweist, dass eine große Anzahl an Ausfertigungen der Bauanträge Verzögerungen des Verfahrens vermeidet.

Die Frist nach der BauO NRW kann aus wichtigen Gründen auf insgesamt zwölf Wochen verlängert werden. Ein wichtiger Grund kann zum Beispiel die Beteiligung anderer Behörden sein. Diese gesetzliche Verlängerungsmöglichkeit nimmt die Stadt Meschede selten in Anspruch.

#### **Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte**

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Die Stadt Meschede überwacht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW mit

Hilfe der von ihr eingesetzten Fachsoftware. Die Bauherren werden von der Stadt an das Erlöschen der Baugenehmigung erinnert. Falls sie die Baugenehmigung verlängern möchten, müssen sie dies bei der Stadt Meschede beantragen.

Stellungnahmen werden nach Eingang eines Bauantrages in Meschede gleichzeitig eingeholt. Die Stadt beginnt mit der Einholung der Stellungnahmen teilweise schon, wenn die Unterlagen noch unvollständig sind, wenn die fehlenden Bestandteile nicht erheblich für die Stellungnahme sind. Dies wirkt sich positiv auf die Laufzeiten der Bauanträge aus.

Die Stadt Meschede holt keine Einverständniserklärung der Angrenzer nach § 72 BauO NRW ein. Dies lässt sie von den Bauherren erledigen, die zusammen mit dem Bauantrag auch die Einverständniserklärung der Angrenzer einreichen sollen. Die Bauherren haben dies bisher immer umgesetzt, so dass eine aktive Benachrichtigung durch die Bauaufsicht bislang nicht nötig war.

### **Objektive Entscheidungskriterien für eine fehlerfreie Ermessensausübung**

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

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen solche Festlegungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Das Personal der Bauaufsicht ist teilweise über einen langen Zeitraum in dieser Funktion im Einsatz. Innerhalb der etwa letzten 15 Jahre habe es keine personellen Veränderungen in der Bauaufsicht der Stadt Meschede gegeben, so dass Kriterien nicht schriftlich festgelegt waren. Handlungsweisen und Entscheidungen waren allen Beschäftigten bekannt. Die Stadt protokolliert die wöchentlichen Dienstbesprechungen der Bauaufsicht. Die dabei getroffenen Ermessensentscheidungen sind damit verschriftlicht. Für neue Mitarbeiter ist dies eine gute Hilfestellung. Die Stadt möchte demnächst die Systematik zum Speichern der Daten verändern, um nach Schlagworten suchen zu können. Im Bereich des Planungsrechtes führt der zuständige Mitarbeiter eine Liste mit getroffenen Entscheidungen zu Abweichungen oder Änderungen je Baugebiet. Die Stadt Meschede ist damit auf dem richtigen Weg. Die gpaNRW hält einen schriftlichen Kriterienkatalog zur rechtsfehlerfreien Ausübung von Ermessensentscheidungen für hilfreich, gerade vor dem Hintergrund des Wissenserhalts bei Personalwechseln.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte, auch zum Wissenserhalt, getroffene Ermessens- oder Einzelfallentscheidungen schriftlich erfassen. Damit vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien beurteilt werden, sollte die Stadt einen Kriterienkatalog erarbeiten.

### **Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht**

Die Stadt Meschede orientiert sich bei der Erhebung von Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Anhang 1.2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Die Anwendung des Ermessensrahmens der Gebührensätze ist für den ganzen Hochsauerlandkreis einheitlich abgestimmt. Die Stadt

Meschede orientiert sich am höchstmöglichen Gebührenrahmen. Die Gebührenbescheide werden durch den Vorgesetzten unterzeichnet. Durch diese Vorgehensweise schützt die Stadt Meschede Ihre Beschäftigten im Sinne der Korruptionsprävention.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Die Stadt Meschede bildet ab dem Haushaltsplan 2021/2022 für jedes Produkt zwei Kennzahlen ab, eine der Kennzahlen ist der Aufwanddeckungsgrad. Es ist gut, dass die Stadt den Aufwanddeckungsgrad zukünftig im Zeitverlauf darstellen kann. Damit wird sie in der Lage sein, die Entwicklung der Kennzahl zu analysieren.

### 3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

#### → Feststellung

Der durchschnittliche Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in Meschede ist hoch.

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

In der Stadt Meschede sind 2019 insgesamt 34 Bauanträge zurückgenommen worden.

#### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,98	17,54	84
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	16,43	0,00	2,09	3,93	6,27	20,00	90

Nur in einer Kommune ist der Anteil der zurückgenommenen Anträge gemessen an den Bauanträgen größer als in **Meschede**. Der Anteil wird in Meschede nach Auskunft der Stadt zum einen durch Anträge zur Errichtung von Werbeanlagen beeinflusst. Zum anderen gab es einige Anträge, bei denen die eingereichten Unterlagen nicht korrekt waren. Letztendlich wurden die Anträge zurückgenommen und neue Anträge gestellt. Dies kann ursächlich für die hohe Kennzahl sein. Bei unvollständigen Bauanträgen fordern die Kommunen Unterlagen nach. Werden diese nicht eingereicht, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. In Meschede gibt es Fälle, in denen Antragsteller wiederholt falsche/unvollständige Anträge einreichen. Die Bauaufsicht sieht sich mit einer Art „Endlosschleife“ von wiederholten Nachforderungen für den gleichen Antrag konfrontiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die Art der zurückgenommenen Bauanträge und deren Anzahl weiter analysieren. Möglicherweise bieten sich hier –auch durch die Neufassung der Bauordnung- Ansatzpunkte, den Arbeitsaufwand der Beschäftigten für diese Anträge zu reduzieren.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannte Kennzahl, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein niedriger Anteil zurückgewiesener oder zurückgenommener Bauanträge lässt oftmals den Rückschluss zu, dass die Bauantragsteller gut informiert sind. Dies kann an einer guten Bauberatung in den Kommunen liegen, die die Antragsteller regen nutzen. Als wichtige weitere Informationsquelle dient daneben das Internet oder Beratungsbroschüren. Im Rahmen der Bürgerfreundlichkeit führt die Stadt Meschede nach eigenen Angaben umfangreiche Bauberatungen durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die Bauberatungen umfangreicher dokumentieren. So kann sie den Umfang feststellen und Zusammenhänge zwischen dem hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen und den bearbeiteten Fällen je Stelle erkennen.

Neben der klassischen Bauberatung vor Ort und einem umfangreichen Sortiment an Flyern, können sich die Antragsteller auch auf der Homepage der Stadt Meschede umfangreich über die Antragstellung informieren.

### 3.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Der Prozess der Baugenehmigung wird in Meschede standardisiert bearbeitet, aber nur in Teilen digital. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind schriftlich abgegrenzt.

*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.*

Der Bearbeitungsprozess für einfache und normale Genehmigungsverfahren wird in der **Stadt Meschede** auf einem Vorbogen (Verfahrensstand und versandte Beteiligungen) und einem Prüfungsbogen (Planungsrecht, Abweichungen etc.) festgehalten. Dieser wird in die Papierakte geheftet und auf ihm der jeweilige Verfahrensstand eingetragen. Die Stadt arbeitet schon seit Jahren mit einer Fachsoftware. In dieser erfasst sie die Bauanträge und pflegt Bearbeitungsschritte ein. Es sind auch Textbausteine und Vorlagen in der Software hinterlegt, die für die Baugenehmigung genutzt werden können. Die Checklisten in Papierform helfen dabei, sicherzustellen, dass kein Bearbeitungsschritt ausgelassen wird. Die Checklisten werden für einfache und normale Genehmigungsverfahren genutzt. In der Software ist der physische Standort der Bauakte ersichtlich.

Für Vorhaben in der Genehmigungsfreistellung arbeitet die Stadt ebenfalls mit einer Checkliste. Diese Anträge kommen nicht so häufig vor, deshalb ist es der Stadt wichtig, die routinemäßigen

Verfahrensschritte verbindlich und einheitlich festgelegt zu haben. Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Meschede nach drei festen Bezirken, denen die Beschäftigten zugeordnet sind. Außerdem gehört zu jedem Bereich die Bearbeitung von mindestens einem großen Sonderbau.

Es sollte in jeder Verwaltung klar schriftlich geregelt sein (z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä.), wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um die Handlungssicherheit zu erhöhen. In Meschede sind Verantwortungsbereiche zunächst über die Stellenbeschreibungen abgegrenzt. Konkretisiert werden die Bereiche über den Geschäftsverteilungsplan für die Bauaufsicht. Über eine Zuständigkeitsordnung hat die Stadt die Zeichnungsbefugnisse geregelt. Die Fachbereichsleitung unterzeichnet Genehmigungen, Ablehnungen und Gebührenbescheide. In Meschede werden die Stellenbeschreibungen im Zuge von Mitarbeiterwechseln in Kürze präzisiert, um noch eindeutiger zu werden.

Verbesserungsmöglichkeiten sind bei der Bearbeitung der Anträge vorhanden. Das Verfahren ist in Meschede noch hauptsächlich auf eine Bearbeitung in Papierform ausgerichtet. Die Fachsoftware wird unterstützend eingesetzt. Es kommt zu Medienbrüchen und durch die teilweise parallele Bearbeitung auch zu Mehraufwand für die doppelte Aktenführung.

Der Versand der Anforderung von Stellungnahmen erfolgt noch auf dem Postweg, da die Bauanträge nicht zum Zeitpunkt des Eingangs gescannt werden. Die Texte von elektronisch eingehenden Stellungnahmen werden direkt in die Fachsoftware übernommen. Parallel gehen die Stellungnahmen auch postalisch ein, sie werden benötigt um die Papierakte zu vervollständigen. Ein zeitlicher Mehraufwand für den Versand der Anforderung von Stellungnahmen und die spätere Antwort auf dem Postweg kann durch Digitalisierung beschleunigt werden. Postwege und Liegezeiten der Anträge entfallen oder werden verkürzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte prüfen, ob sie die Geschäftsprozesse weiter digitalisieren und dadurch optimieren kann. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzungen für eine verstärkte elektronische Bearbeitung schaffen.

### 3.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

- Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Meschede gut gestaltet. Es ergeben sich nur wenig Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die Bauanträge gehen in **Meschede** in Papierform ein. Sie werden über die Registratur, die die Erfassung in der Fachsoftware vornimmt, an den Beschäftigten der Bauaufsicht (Verwaltungsbereich), der für das Planungsrecht zuständig ist, geleitet. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt erfolgt in Meschede die planungsrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit des Bauvorhabens.

Nur selten bestehen planungsrechtliche Hinderungsgründe bei einem Bauantrag, da meistens bereits vor der Antragstellung über eine Auskunft/Bauberatung planungsrechtliche Bedenken besprochen werden. Bevor ein Antrag abgelehnt wird, erfolgt eine Anhörung des Antragstellers oder der Antragstellerin. Die Stadt Meschede empfiehlt den Antragstellern aus Kostengründen den Antrag zurückzunehmen, anstatt eine Ablehnung abzuwarten.

Der Beschäftigte, der die planungsrechtliche Prüfung vornimmt, entscheidet welche Träger öffentlicher Belange durch eine Stellungnahme am Verfahren zu beteiligen sind. Im Anschluss leitet er die Anträge an die zuständigen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Bauaufsicht weiter, die die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen übernehmen. Außerdem erstellen sie die Eingangsbestätigung und legen gegebenenfalls weitere Stellen fest, bei denen eine Stellungnahme angefordert werden muss. Zusammen mit der Eingangsbestätigung werden fehlende Unterlagen mit einer Fristsetzung angefordert. Die Fristsetzung erfolgt in Meschede individuell, je nachdem welche Unterlagen fehlen. Der Zeitraum zur Nachreichung von einem Lageplan ist kürzer als für ein Brandschutzkonzept.

Die Stadt Meschede fordert auch parallel zur Nachforderung von Unterlagen beim Antragsteller, bereits die Stellungnahmen von den Trägern öffentlicher Belange an. Dies funktioniert immer dann, wenn die nachgeforderten Unterlagen für die Stellungnahme nicht wesentlich sind. Die zeitgleiche Anforderung wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeiten der Bauanträge aus.

Ist der Bauantrag vollständig und sind die Rückläufe der Stellungnahmen vorhanden, werden Einzelfälle in der fest installierten wöchentlichen Dienstbesprechung beurteilt und ermessensfehlerfreie Entscheidungen getroffen.

Ist der Antrag nicht genehmigungsfähig, erfolgt eine Anhörung vor der Ablehnung. Die Anhörung, der Bescheid und die Gebührenberechnung und –festsetzung erfolgen vom Verwaltungsmitarbeiter der Bauaufsicht. Unterzeichnet werden die Bescheide von der Fachbereichsleitung. So wird das Vier-Augen-Prinzip gewahrt, es dient der Korruptionsprävention.

Genehmigungsfähige Anträge werden vom technischen Personal weiterbearbeitet. Diese berechnen auch die Gebühren und setzen sie fest. Unterzeichnet werden die Bescheide ebenfalls von der Fachbereichsleitung. Der Mitarbeiter der Registratur verschickt letztendlich die Baugenehmigung und erstellt die Buchungsliste der Gebühren für die Stadtkasse.

### 3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Bauanträge ist in der Stadt Meschede mit rund sieben Wochen kurz.

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

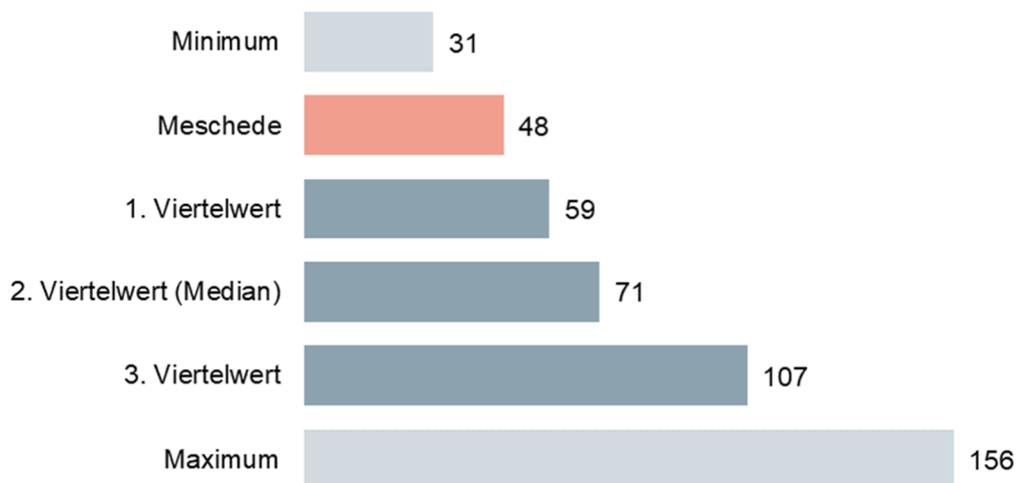
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Die im folgenden dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht selbst beeinflussen kann. Das sind zum Beispiel die Zeiten, die die Antragsteller benötigen, um nicht vollständige Unterlagen zu komplettieren.

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



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

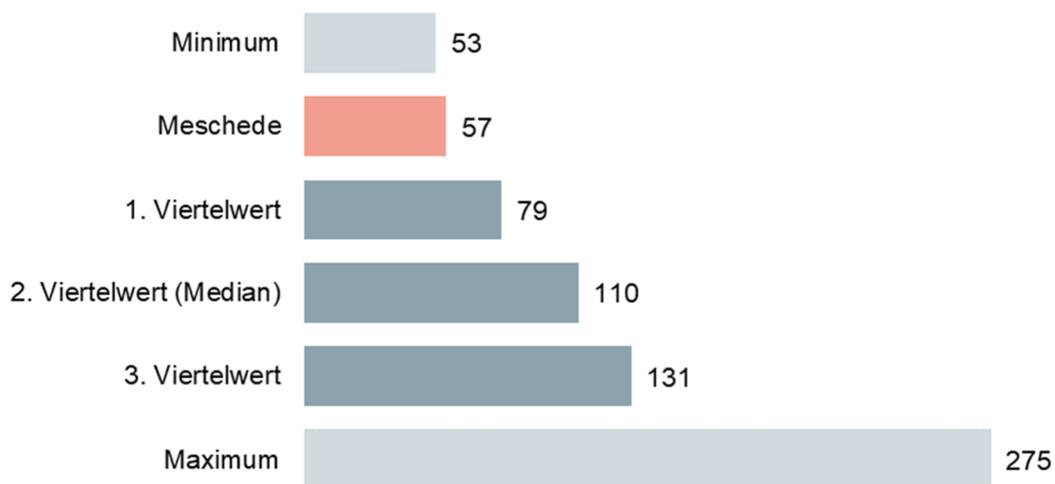


Die Gesamtlaufzeiten der **Stadt Meschede** unterschreiten die Orientierungsgröße von 84 Tagen um rund fünf Wochen. Sie gehören zu dem Viertel der Werte mit den kürzesten Laufzeiten.

Günstig für die kurzen Laufzeiten ist sicherlich die Struktur mit kurzen Wegen in der kleineren Bauaufsichtsabteilung der Stadt Meschede. Ein weiterer Vorteil ist in dem frühen Zeitpunkt der planungs- und bauordnungsrechtlichen Prüfung zu sehen. Wenn die Stellungnahmen der Träger der öffentlichen Belange eingehen, kann bei genehmigungsfähigen Anträgen, direkt die Bescheiderstellung beginnen. Nur bei Sonderfällen oder bedeutsamen Projekten muss davor noch eine Besprechung erfolgen.

Neben den Gesamtlaufzeiten der einfachen Verfahren, haben wir auch die Gesamtlaufzeiten von normalen Genehmigungsverfahren betrachtet.

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



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



Die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren dauert in den anderen Kommunen des interkommunalen Vergleichs im Durchschnitt 39 Tage länger als die einfachen Verfahren. Auch in Meschede ist die Gesamtlaufzeit für große Sonderbauten neun Tage länger als für einfache Vorhaben. Insgesamt ist aber auch die Gesamtlaufzeit für normale Genehmigungsverfahren in Meschede kurz.

Die Stadt Meschede kann die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge nicht nach der Systematik der gpaNRW ermitteln. Die gesetzten Friststopps in der Software werden teilweise zu unterschiedlichen Bearbeitungsständen wieder herausgenommen. Insgesamt sind die internen

Laufzeiten in der Bauaufsicht, ab der Vollständigkeit der Bauanträge noch kürzer als die Gesamtlaufzeiten. Diese kurzen Laufzeiten können nur mit einer entsprechenden personellen Ausstattung erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte für jeden Bauantrag ein Vollständigkeitsdatum in der Fachsoftware einpflegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeiten sie direkt beeinflussen kann.

Mit der Landesbauordnung 2018 besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

### 3.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar. Dem eingesetzten Personal wird die Anzahl der Fälle (weitere Erläuterungen unten) gegenübergestellt. Daraus ergibt sich ein Leistungswert.

→ **Feststellung**

Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2019 ist in Meschede geringer als in vielen anderen Kommunen. Die Kennzahl wird durch Besonderheiten innerhalb der Organisation in Meschede im Vergleichsjahr beeinflusst.

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

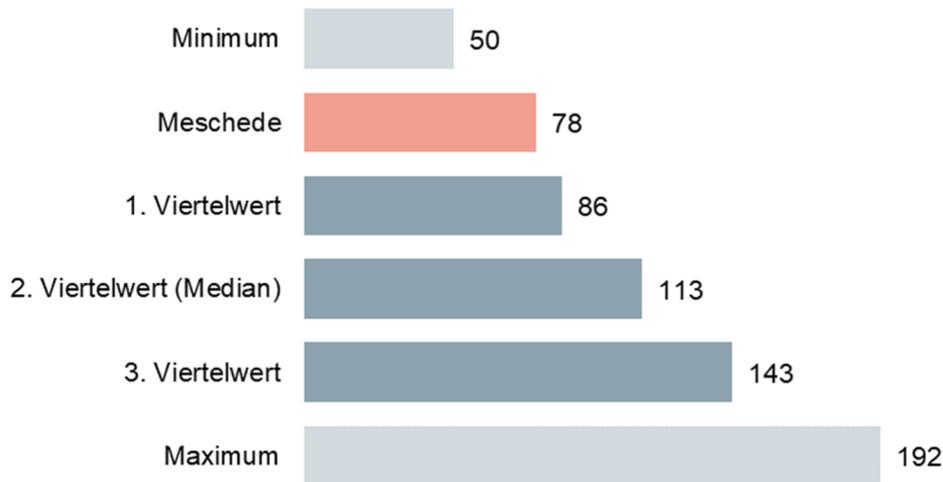
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet. Dazu gehören u.a. auch das Erstellen der Gebührenbescheide und die Anträge zu archivieren sowie weitere Verwaltungsaufgaben. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen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

In die nachfolgende Kennzahl der **Stadt Meschede** sind 3,01 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Bei der Berechnung der Fälle hat die gpaNRW neben den acht Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und den 207 Bauanträgen auch die 19 förmlichen Bauvoranfragen berücksichtigt.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht

auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 92 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vorjahr 2018 war die Kennzahl in Meschede mit 115 Fällen je Stelle deutlich höher. Der Kennzahlenwert der Stadt Meschede lag 2018 zwischen dem 1. und 2. Viertelwert des interkommunalen Vergleichs.

Zum Erreichen der oben aufgezeigten kurzen Laufzeiten ist ein entsprechender Personaleinsatz notwendig. Die Stadt Meschede hat darauf aufmerksam gemacht, dass im Jahr 2019 zeitweise zusätzliche Stellen zur Einarbeitung und Qualifizierung besetzt waren. Bei Berücksichtigung dieser Hinweise ändert sich der Anteil der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung auf 2,73. Die Fälle je Vollzeit-Stelle erhöhen sich auf 86, liegen letztlich dennoch weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Weiterhin seien erhebliche krankheitsbedingte Fehlzeiten im Jahr 2019 mit ursächlich für die vergleichsweise niedrige Personalkennzahl. Um auch diese Situation in Meschede zu berücksichtigen, hat die gpaNRW den Kennzahlenwert nach Abzug der Fehlzeiten alternativ berechnet. Die berücksichtigten Stellenanteile reduzieren sich so auf 2,28. Die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht beträgt dann 100 und liegt auch dann unterhalb des Medians.

Dem höheren Personaleinsatz im Jahr 2019 steht eine Rekordeinnahme bei den Gebühren gegenüber. Der Aufwanddeckungsgrad betrug 94 Prozent. In 2019 hatte die Bauaufsicht unter anderem Anträge für Industriebauten zu bearbeiten. Dies wirkte sich positiv auf die Gebühr und den Aufwandsdeckungsgrad aus. Gleichzeitig ging die aufwändige Bearbeitung zu Lasten der Fallzahlen.

Die Stadt Meschede führt vollständige Papierakten, die Bearbeitung erfolgt auch in Teilen als digitale Akte bei der Arbeit mit der Fachsoftware. Die parallele Aktenführung verursacht auch einen gewissen zeitlichen Mehraufwand. Perspektivisch möchte die Bauaufsicht zukünftig einen Beschäftigten vordringlich damit betrauen die Digitalisierung der Bauaufsicht voranzutreiben.

Die Anzahl der Bauanträge ist in Meschede von 2018 zu 2019 gesunken. Sinkende Fallzahlen können sich auch auf den personellen Bedarf auswirken oder diesen verschieben/verlagern. In Meschede darf dabei die Anzahl der unerledigten Bauanträge nicht vergessen werden. Die Berechnung der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle stützt sich auf die Summe der eingegangenen Bauanträge, Freistellungsverfahren und förmliche Bauvoranfragen. Wenn neben diesen im Vergleichsjahr eingegangenen Anträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, zählen diese Fälle bei der Berechnung der Kennzahl nicht mit. Regelmäßig gehen zum Jahresende in den Kommunen Anträge ein, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden.

#### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	34,78	5,65	22,22	33,88	60,91	450	57
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	3,83	0,00	7,68	12,37	17,25	28,20	92

In Meschede gab es zum 01. Januar 2019 noch 72 unerledigte Bauanträge. Dieser Anteil der unerledigten Anträge im Verhältnis zu den eingegangenen Anträgen ist im Vergleichsjahr überdurchschnittlich hoch. Er hat sich im Vergleich zum Vorjahr in Meschede erhöht. Der Bauaufsicht gelang es, die Anzahl der unerledigten Bauanträge im Lauf des Jahres 2019 um 29 Prozent (21 Anträge) zu verringern. Das in der Tabelle dargestellt Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen verbessert sich dadurch zum 01. Januar 2020 auf 20,9 Prozent. Die Bauaufsicht sollte die Anzahl der unerledigten Anträge im Blick behalten. Ein Abbau der unerledigten Anträge kann dazu beitragen, die Mitarbeiter auf Dauer zu entlasten. Die Stadt Meschede sollte langfristig die Auslastung der Mitarbeiter in Zusammenhang mit der Entwicklung der Fallzahlen analysieren. Bei den unerledigten Anträgen ist ein Grundstock von Anträgen enthalten, die über Monate/Jahre darauf warten, dass die Antragsteller weitere Unterlagen einreichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte solche Anträge, bei denen die Antragsteller seit mehr als sechs Monaten keine geforderten Unterlagen eingereicht haben, von der gebührenpflichtigen Rücknahmefiktion des § 71 BauO NRW Gebrauch machen.

Dies dient auch der Entlastung der Beschäftigten, die sich nicht immer wieder mit den Anträgen beschäftigen müssen.

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Meschede mit einem absoluten Stellenanteil von 0,12 im interkommunalen Vergleich niedrig. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde sind in Meschede in Bezug zu den Beschäftigten viel weniger in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Kommunen. Die Mitarbeiter haben eine große Eigenverantwortung. Eine Abteilungsleitung gibt es für die Bauaufsicht nicht mehr, die Fachbereichsleitung hat Aufgaben übernommen.

Wöchentlich finden Teamsitzungen in der Bauaufsicht Meschedes statt, in denen über Abweichungen und Befreiungen, sowie über besondere Fälle und Änderungen der Rechtslage gesprochen wird. Außerdem unterzeichnen die Vorgesetzten die Bauanträge und Ablehnungen. Der Overhead-Anteil wird von unterschiedlichen Faktoren, wie der Organisationskultur oder der Zahl der zugeordneten Beschäftigten beeinflusst.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren in Meschede 2019 insgesamt 0,07 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Der Anteil für den Overhead beträgt 0,02 bezogen auf den Anteil für Vorbescheide.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019**

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	229	5	53	100	152	700	41
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	271	12	74	133	179	860	39
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	22,22	0,00	10,53	17,95	25,00	45,45	33

Die Bauvoranfrage ist eine Möglichkeit um zu erfahren, ob die Bebauung eines Grundstücks erlaubt ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Die

Stadt Meschede hat hierfür im Vergleichsjahr weniger Personal eingesetzt als die meisten Vergleichskommunen. Eine umfangreiche Prüfung von Bauvoranfragen kann zu einer schnelleren Bearbeitung der Bauanträge führen.

### 3.3.8 Digitalisierung

#### → **Feststellung**

Der Digitalisierungsgrad ist in der Stadt Meschede noch nicht besonders hoch. Er kann bezogen auf das Baugenehmigungsverfahren und auch die Archivierung noch deutlich erhöht werden.

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

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>12</sup> wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Das Land NRW hat mittlerweile über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kommune sollen im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die Teilnahme am Bauportal ist freiwillig. Allerdings verpflichtet das Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) sowie das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (E-GovG NRW) den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

**Die Stadt Meschede** hat ihre Homepage hinsichtlich der Anträge und für Informationen zum Bauantrag mit der Internetseite des Bauportal.NRW verlinkt. Bisher gehen Bauanträge in Meschede ausschließlich in Papierform ein. Anfragen oder Rückmeldungen erfolgen in Papierform oder auch per E-Mail. E-Mails werden in Meschede ausgedruckt und zum Papiervorgang geheftet. Um Stellungnahmen für die Bauanträge anzufordern, leitet die Bauaufsicht diese ebenfalls in Papierform weiter. Meschede verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Auch mittelfristig ist dies in Meschede nicht geplant. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren.

Elektronisch eingehende Bauanträge kann die Stadt Meschede nicht annehmen. Da eingehende Bauanträge nicht gescannt werden, erfolgt auch die weitere Bearbeitung in Papierform

<sup>12</sup> aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

inklusive der Anforderung von Stellungnahmen. Die Bearbeitung von wichtigen Verfahrensschritten auf elektronischem Wege beschleunigt die Kommunikation. Für die elektronische Kommunikation bietet sich neben der Beteiligung der internen und externen Stellen auch die Kommunikation mit Bauherren und Entwurfsverfasser an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte sich über erste Meilensteine einer Projektplanung zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens Gedanken machen. Dies sollte neben einer zeitlichen Schiene auch die erforderliche Hard- und Software umfassen.

Die Fachsoftware wird in Meschede nicht für die Stellungnahmeverfahren genutzt. Die Stellungnahmen werden nicht digital, sondern in Papierform angefordert, eine elektronische Übermittlung ist nicht möglich, da die Antragsunterlagen Bestandteil der Anforderung sind. Durch den Postweg kommt es zu Verzögerungen, die mit einer elektronischen Beteiligung vermeidbar wären. Häufig senden externe Stellen die Stellungnahme vorab per Email an die Bauaufsicht in Meschede. Textpassagen können so in die Fachsoftware übernommen werden. Bevor die Bauaufsicht den Antrag aber weiterbearbeiten kann, muss sie warten, bis die Stellungnahme offiziell über den Post- und Dienstweg eingeht. Eine elektronische Beteiligung wird von einigen externen Stellen nicht gewünscht. Anfragen zu den Bauanträgen oder ähnliches erfolgen per Mail oder Post und werden zur Papierakte geheftet.

Bisher werden in Meschede weder eingehende Anträge noch Altakten eingescannt um digital darauf zuzugreifen. Eine Digitalisierung der Altakten ist höchstens mittelfristig geplant. Eine medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge würde die bestehenden Geschäftsprozesse weiter optimieren. Die Stadt Meschede ist sich bewusst, dass der Digitalisierungsstand im Bereich der Bauaufsicht noch deutlich gesteigert werden kann. Sie beobachtet die Entwicklungen des Bauportal.NRW und möchte mit den neuen Mitarbeitern die Digitalisierung vorantreiben.

Der physische Standort des Bauantrages ist über die Fachsoftware erkennbar und für alle Beschäftigten leicht aufzufinden. Über die Fachsoftware wird auch der Aktenplan der Bauaufsicht abgebildet. Einen klassischen Aktenplan, der sämtliche Vorgänge und Schreiben systematisch ordnet gibt es in Meschede nicht. Aber die Fachsoftware bietet eine Grundstruktur zum Ordnen der Vorgänge an, so dass diese nachvollziehbar geordnet und gefunden werden können.

Besonders wünschenswert sei aus Sicht der Stadt Meschede bei der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens eine gemeinsame Zusammenarbeit der Bauaufsichtsbehörden im Hochsauerlandkreis. Erste Kontakte seien bereits hergestellt. Alle Kommunen nutzen zwar die gleiche Software, der Digitalisierungsstand sei aber höchst unterschiedlich. Hinsichtlich der Zielsetzungen sind sich alle Beteiligten einig.

### 3.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Stadt Meschede steuert die Bauaufsicht bisher kaum über Ziele und Kennzahlen. Diese beschränken sich auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen.

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

Die **Stadt Meschede** hat bei dem Produkt „Maßnahmen der Bauaufsicht“ in ihrem Haushaltsplan 2019/2020 folgende Ziele aufgeführt:

- Baugenehmigungen für Bauanträge sollen unter Einhaltung einer Quote von 70 bzw. 80 Prozent innerhalb einer Frist nach Feststellung der Vollständigkeit (inkl. der Vorprüfungszeit) erteilt werden:
  - für gewerbliche Vorhaben innerhalb von sechs Wochen
  - für landwirtschaftliche Vorhaben innerhalb von zwölf Wochen
  - für private Vorhaben innerhalb von vier Wochen.

Die Einhaltung der Quoten wird innerhalb der Bauaufsicht überprüft.

Die Darstellung der Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan der Stadt Meschede wird mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 deutlich komprimiert. Im Haushaltsplan wurde bisher die o.a. Quoten als Kennzahlen ausgewiesen, genau wie die Anzahl der Vorhaben unterteilt in Gewerbe, Landwirtschaft und private Vorhaben. Zukünftig bildet die Stadt nur noch die Anzahl der Vollzeit-Stellen und den Aufwanddeckungsgrad als Kennzahl für jedes Produkt im Haushaltsplan ab. Zusätzlich erhält der Rat der Stadt Meschede in einem vierteljährlichen Rhythmus eine Aufstellung über die in diesem Zeitraum erteilten Baugenehmigungen.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar.

Für eine gute Steuerung noch wichtiger sind klare Ziele und Kennzahlen mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann steuernd eingreifen.

Die Stadt Meschede sollte für den Bereich der Bauaufsicht konkretere Ziele definieren. In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Kennzahlen bilden und Zielwerte festlegen. Entscheidet sich Meschede dazu, keine Ziele zu definieren, sollte die Stadt zumindest die Kennzahlen aus dieser Prüfung fortschreiben, um die geprüften Aspekte weiterzuverfolgen. Dazu sollte sie auch die Voraussetzungen schaffen, um die Kennzahlen zu berechnen, die bisher noch nicht ausgewertet werden können, wie die interne Laufzeit der Bauanträge.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie „Aufwanddeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“ oder Leistungskennzahlen wie „Innerhalb der Fristen BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“ oder „Anträge je Sachbearbeiter“ geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern.

Zudem kann sie mit geeigneten Kennzahlen belegen, wie gut es ihr gelingt, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Bauanträge so schnell wie möglich zu bearbeiten.

Die Stadt Meschede sollte die in diesem Teilbericht gebildeten Kennzahlen über einen längeren Zeitraum fortschreiben, um die Entwicklung zu beobachten. Stärken oder Schwachstellen werden so bewusster. Optimierungsmöglichkeiten können an Kennzahlenänderungen abgelesen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards entwickeln und diese intern über messbare Kennzahlen zur Steuerung nutzen.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

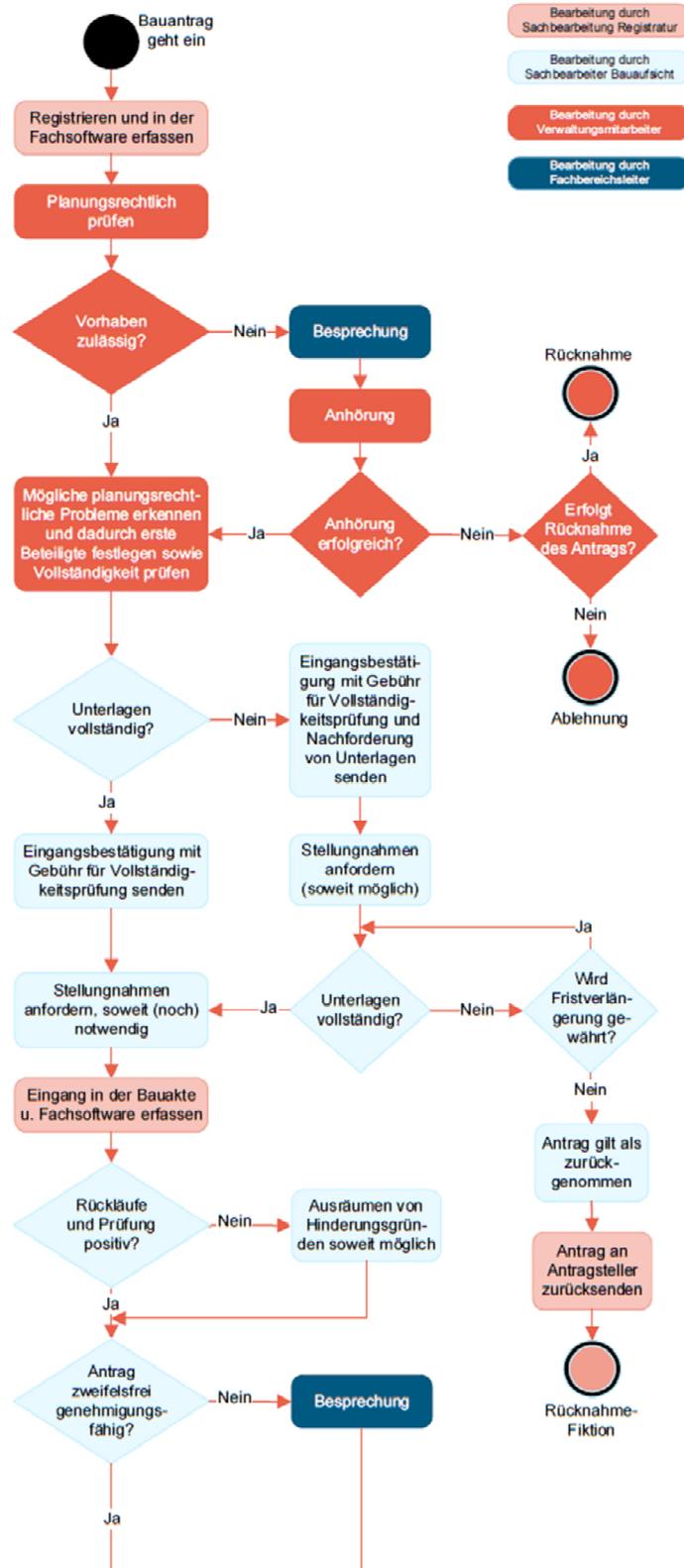
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Meschede bietet nur wenig rechtliche Angriffspunkte im Baugenehmigungsverfahren für Beschwerden oder Klageverfahren. Das rechtssichere Handeln der Bediensteten kann durch schriftliche Regelungen verbessert werden.	95	E1	Die Stadt Meschede sollte, auch zum Wissenserhalt, getroffene Ermessens- oder Einzelfallentscheidungen schriftlich erfassen. Damit vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien beurteilt werden, sollte die Stadt einen Kriterienkatalog erarbeiten.	96
F2	Der durchschnittliche Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in Meschede ist hoch.	97	E2.1	Die Stadt Meschede sollte die Art der zurückgenommenen Bauanträge und deren Anzahl weiter analysieren. Möglicherweise bieten sich hier – auch durch die Neufassung der Bauordnung- Ansatzpunkte, den Arbeitsaufwand der Beschäftigten für diese Anträge zu reduzieren.	98
			E2.2	Die Stadt Meschede sollte die Bauberatungen umfangreicher dokumentieren. So kann sie den Umfang feststellen und Zusammenhänge zwischen dem hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen und den bearbeiteten Fällen je Stelle erkennen.	98
F3	Der Prozess der Baugenehmigung wird in Meschede standardisiert bearbeitet, aber nur in Teilen digital. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind schriftlich abgegrenzt.	98	E3.1	Die Stadt Meschede sollte prüfen, ob sie die Geschäftsprozesse weiter digitalisieren und dadurch optimieren kann. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzungen für eine verstärkte elektronische Bearbeitung schaffen.	99
			E3.2	Die Stadt Meschede sollte für jeden Bauantrag ein Vollständigkeitsdatum in der Fachsoftware einpflegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeiten sie direkt beeinflussen kann.	103
F4	Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2019 ist in Meschede geringer als in vielen anderen Kommunen. Die Kennzahl wird durch Besonderheiten innerhalb der Organisation in Meschede im Vergleichsjahr beeinflusst.	103	E4	Die Stadt Meschede sollte solche Anträge, bei denen die Antragsteller seit mehr als sechs Monaten keine geforderten Unterlagen eingereicht haben, von der gebührenpflichtigen Rücknahmefiktion des § 71 BauO NRW Gebrauch machen.	106

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Digitalisierungsgrad ist in der Stadt Meschede noch nicht besonders hoch. Er kann bezogen auf das Baugenehmigungsverfahren und auch die Archivierung noch deutlich erhöht werden.	107	E5	Die Stadt Meschede sollte sich über erste Meilensteine einer Projektplanung zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens Gedanken machen. Dies sollte neben einer zeitlichen Schiene auch die erforderliche Hard- und Software umfassen.	108
F6	Die Stadt Meschede steuert die Bauaufsicht bisher kaum über Ziele und Kennzahlen. Diese beschränken sich auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen.	108	E6	Die Stadt Meschede sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards entwickeln und diese intern über messbare Kennzahlen zur Steuerung nutzen.	110

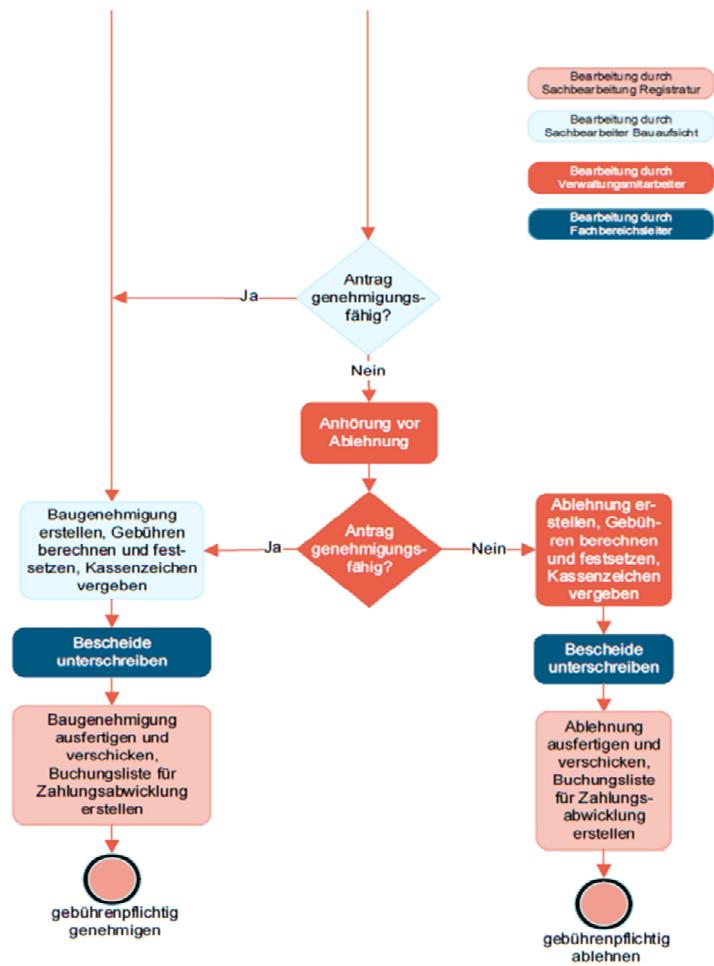
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

**Prozessablauf Meschede**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 2



- Bearbeitung durch Sachbearbeitung Registratur
- Bearbeitung durch Sachbearbeiter Bauaufsicht
- Bearbeitung durch Verwaltungsmitarbeiter
- Bearbeitung durch Fachbereichsleiter

**Prozessablauf Meschede**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 2 von 2



## 4. Vergabewesen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

#### Vergabewesen

Die Stadt Meschede hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Bei Vergaben sind die zentrale Submissionsstelle und die jeweiligen Bedarfsstellen am Verfahren beteiligt. Die einheitliche Abwicklung der Submission ist durch eine entsprechende Dienst-anweisung vorgegeben. Allerdings waren in der zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen Dienst-anweisung nicht alle Zuständigkeiten der Verfahrensschritte bei einer Vergabe geregelt. Den Re-gelungsbedarf spiegelte die Betrachtung der Einzelmaßnahmen wider. Die Stadt hat im Sep-tember 2021 eine Aktualisierung der älteren Vergabeordnung vorgenommen und die Änderun-gen aufgegriffen. Der Großteil der Vergaben wird in Meschede durch das technische Gebäude-management abgewickelt. Die dort vorhandenen Organisationsstrukturen und die Nutzung einer webbasierten Anwendung zur Abwicklung des Vergabeverfahrens unterstützen die Einheitlich-keit. Nach Auskunft der Stadt ist die Submissionsstelle mittlerweile in eine Vergabestelle umge-wandelt worden.

Die Stadt Meschede hat per Vereinbarung die Aufgaben der **Rechnungsprüfung** auf den Hochsauerlandkreis übertragen. Die Rechnungsprüfung ist gut in die städtischen Vergabever-fahren eingebunden. Die Betrachtung von Einzelmaßnahmen zeigt, dass die Stadt bei Nachträ- gen darauf achten sollte, die Rechnungsprüfung zu beteiligen.

Die Stadt hat aktuell eine Dienst-anweisung zur **Korruptionsbekämpfung** und zum **Sponso-ring** beschlossen. Durch eine eigenständige Dienst-anweisung für diese wichtigen Themen wird der Vorbeugung gegen Korruption der richtige Rahmen eingeräumt. Bisher hat sich die Stadt noch nicht mit einer Schwachstellenanalyse beschäftigt. Dies sollte sie nachholen und auch die Beschäftigten involvieren.

Die Stadt Meschede beschäftigt sich intensiv mit der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen. Dazu bildet sie unter anderem Projektgruppen, um alle verschiedenen Aspekte bei der Planung und Ausführung zu berücksichtigen. Dies kommt einem **Bauinvestitionscontrolling** sehr nahe. Es fehlt noch an schriftlichen Regelungen für ein einheitliches Vorgehen.

**Nachträge** kommen in Meschede eher selten vor und wirken sich deshalb nicht wesentlich auf den Haushalt der Stadt aus. Häufiger kommt es zu Abweichungen der Abrechnungssummen

zum Auftragswert. Auch in Bezug zu den anderen mittleren kreisangehörigen Städten wirken sich die Abweichungen deutlicher aus. Eine systematische Auswertung der Nachträge und Abweichungen findet bisher nicht statt. Gleichwohl beschäftigt sich das Technische Gebäudemanagement mit den Ursachen der Abweichungen, um Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten zu erhalten.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Meschede aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

## 4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

### 4.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Meschede nicht. Eine Submissionsstelle bündelt das Ausschreibungsverfahren, die übrigen Schritte des Vergabeverfahrens werden dezentral in den Fachbereichen erledigt. Die Vergabeordnung und die dazugehörige Dienstanweisung sind veraltet und werden derzeit überarbeitet.

- Das genutzte elektronische Vergabeinformationssystem unterstützt die einheitliche Dokumentation der Vergabeverfahren.
- Die Stadt Meschede bindet die örtliche Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ab einem Wert von 10.000 Euro ein.

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

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

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

- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

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

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

Das öffentliche Vergaberecht ist in den letzten Jahren reformiert worden. Die Vergabeordnung der **Stadt Meschede** ist vom 13. Mai 2004. Sie wurde zuletzt 2006 hinsichtlich der Wertgrenzen und Regelungen zu Veröffentlichungen geändert. Neuerungen, die zum Beispiel die Digitalisierung betreffen, sind in der Vergabeordnung Meschedes noch nicht enthalten. Die dazugehörige Dienstanweisung für das Vergabewesen der Stadt Meschede ist ebenfalls aus dem Jahr 2004. Die vergaberechtlichen Vorgaben gelten für die Stadtverwaltung und die Eigenbetriebe Meschedes. Das Vergaberecht ist sehr komplex es gibt viele verschiedene Rechtsgrundlagen, die bei der Beschaffung von Leistungen zu beachten sind. In der Dienstanweisung Vergabe sollten Verweise auf die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften und Verdingungsordnungen enthalten sein. Hierzu gehören:

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)
- Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
- Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG NRW)
- Vergabegrundsätze für Gemeinden (Kommunale Vergabegrundsätze, RdErl vom 28.08.2018).

Die Stadt Meschede hat im September 2021 eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen erstellt, die die bisherige Vergabeordnung und die dazugehörige Dienstanweisung vereint. Darin sollen nach Auskunft der Stadt auch die Anregungen in diesem Bericht eingearbeitet worden sein.

In der Vergabeordnung der Stadt Meschede werden die Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart festgelegt. Diese unterschreiten die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW<sup>13</sup> deutlich. Die Wertgrenzen dürfen von den Kommunen unterschritten, aber nicht überschritten werden. Die Stadt stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

<sup>13</sup> vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168))

Wertgrenzen für Direktaufträge, wie sie seit 2018 möglich sind, sind in der veralteten städtischen Vergabeordnung noch nicht vorgesehen.

Teilnahmeanträge und Angebote sollen grundsätzlich elektronisch angefordert werden. Die elektronische Übermittlung ist ab dem 01. Januar 2020 verpflichtend. Ausnahmen sind bei Baumaßnahmen im Unterschwellenbereich noch möglich. Die Vergabeordnung der Stadt Meschede ist textlich noch nicht auf elektronische Verfahren abgestimmt. Gleichwohl stellt die Stadt die Vergabeunterlagen für die Bieter ausschließlich elektronisch zur Verfügung und nimmt diese digital oder in Papierform entgegen. Die Submissionen erfolgen in Meschede grundsätzlich in Präsenzform.

Die Vergabeordnung und die Dienstanweisung Meschedes enthalten keinen Hinweis darauf, wer für die Bearbeitung von Vergaberügen oder –beschwerden und Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz zuständig ist. Nach Auskunft der Stadt würden solche Verfahren bei den Bedarfsstellen in Zusammenarbeit mit der Rechnungsprüfung bearbeitet. Nach Ansicht der gpaNRW sollte eine zentrale Vergabestelle die Federführung bei diesen Aufgaben haben.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte ihre Vergabeordnung mit der dazugehörigen Dienstanweisung kurzfristig aktualisieren, damit sie eine rechtssichere Handlungsgrundlage hat.

Es ist keine zentrale Vergabestelle in der Stadt Meschede vorhanden. Das vergaberechtliche Fachwissen wird in Meschede in der Submissionsstelle und in den verschiedenen Fachbereichen vorgehalten. Bei schwierigen Fragestellungen berät daneben auch die Rechnungsprüfung.

Die Vorteile einer zentralen Vergabestelle/Bündelung von Fachwissen sind aus Sicht der gpaNRW, dass

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune standardisiert bearbeitet werden,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune einheitlich angewandt werden, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren umfangreiche Erfahrungen gesammelt werden, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- die Korruptionsgefahr minimiert wird, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist,

Da das technische Fachwissen für die verschiedenen Maßnahmen in den jeweiligen Fachbereichen vorhanden ist, hat sich die Stadt Meschede seinerzeit für die Einrichtung einer zentralen Submissionsstelle entschieden. In dieser werden die Verwaltungsleistungen gebündelt. Für die zentrale Submissionsstelle der Stadt Meschede gilt eine separate Dienstanweisung aus dem Jahr 2004. In dieser ist geregelt, dass die Submissionsstelle Tätigkeiten übernimmt, die die gpaNRW auch bei einer zentralen Vergabestelle ansiedeln würde. Weitere Aufgaben, wie die Gestaltung der Dienstanweisung, die Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen, die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen, die Abwicklung der Bieterkommunikation, die Vergabedokumentation und die Bearbeitung von Vergaberügen, bzw. –beschwerden, sind

nicht in der Dienstanweisung geregelt. Die gpaNRW sieht die Zuständigkeit der angesprochenen Tätigkeiten bei einer zentralen Vergabestelle. Die meisten der Aufgaben übernimmt in Meschede die zentrale Submissionsstelle. Diese ist aber nicht für die Gestaltung der Dienstanweisung zuständig. Die Vergabedokumentation erfolgt in der Submissionsstelle und in den Fachbereichen.

Die einzelnen Fachbereiche sind in Meschede für das Erstellen der Vergabeunterlagen, die fachliche Prüfung der Angebote inklusive Wertung und die Bekanntmachungen bei beschränkten Ausschreibungen zuständig. Die Beauftragung erfolgt im Fachbereich, nicht in der Submissionsstelle. Aus Korruptionsgesichtspunkten ist es zu begrüßen, dass nicht die jeweiligen Bedarfsstellen für die Ausfertigung des Auftragsschreibens zuständig sind. Dies übernimmt zentral der Schreibdienst des technischen Gebäudemanagements, da gleichzeitig auch die Bearbeitung/Anlegung des Vorgangs in der Finanzsoftware erfolgt. Die Bieterkommunikation erfolgt unabhängig von den Fachbereichen durch die Submissionsstelle.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die wesentlichen Aufgaben einer Vergabe in einer zentralen Vergabestelle bündeln und nicht Teile der Aufgaben auf die Bedarfsstellen verlagern. Außerdem sollte sie die Zuständigkeit der einzelnen Arbeitsschritte klar festlegen.

Die Stadt Meschede nutzt ein webbasiertes elektronisches Vergabeinformationssystem. Damit kann sie den Vergabeprozess elektronisch durchführen. Eine digitale, einheitliche Dokumentation erfolgt über das System. In der digitalen Vergabeakte der Stadt werden die Bekanntmachung, das Leistungsverzeichnis, die Vergabeunterlagen, der Preisspiegel, die formelle und rechnerische Angebotsprüfung, die Dokumentation und die Zustimmung der Rechnungsprüfung gespeichert. Die Fachbereiche haben ebenfalls Zugriff auf das System in der Funktion als Ausschreiber. Die Submissionsstelle übernimmt die Rolle des Verhandlungsleiters. Zentrale Stammdaten und Vorlagen werden darüber verwaltet. Firmendaten und bestimmte Vordrucke können gespeichert werden. Eine Kommunikation zu e-Vergabe-Plattformen ist ebenfalls integriert. Die Dokumentation der Ausschreibungen erfolgt ohne Medienbrüche als digitaler Prozess.

Neben der zentralen Submissionsstelle und den Fachbereichen ist auch die Rechnungsprüfung der Stadt Meschede in die Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben der Rechnungsprüfung hat die Stadt Meschede per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung auf den Hochsauerlandkreis übertragen. Eine Rechnungsprüfungsordnung gibt es in Meschede nicht. Die Arbeitsweise der Rechnungsprüfung ist per Ratsbeschluss näher definiert worden. Die Dienstanweisung Vergabewesen regelt, dass bei Aufträgen nach der VOB ab einem Betrag von 10.000 Euro die Rechnungsprüfung zu beteiligen ist. Gleiches gilt für sämtliche Nachträge, deren Hauptauftrag über die Rechnungsprüfung lief. Auf dem Vergabevermerk, der das Vergabeverfahren dokumentiert, ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung ein fester Bestandteil vor der Auftragsvergabe.

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

In der Dienstanweisung Vergabewesen hat die Stadt Meschede festgelegt, dass über die Abnahme von Bauleistungen eine schriftliche Niederschrift zu fertigen ist. Mit der Abnahme bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die schriftliche Niederschrift der Abnahme, wie in Meschede, ist eine rechtssichere Form der Abnahme, die der Regelfall sein sollte.

### 4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

#### → Feststellung

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Meschede beachtet. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist im Sommer 2021 in Kraft getreten. Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht erstellt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>14</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *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 Meschede** hat zum Zeitpunkt der Prüfung einen Entwurf für eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Mittlerweile ist diese in Kraft getreten. Es ist gut, dass sich die Stadt mit dem Thema beschäftigt und eine separate Dienstanweisung erlassen wird. Die Stadt sollte zukünftig darauf achten, die Beschäftigten regelmäßig auf die Regelungen zum

<sup>14</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Thema Korruptionsprävention hinzuweisen. Andere Städte setzen daneben auch interne Schulungen ein, um zu sensibilisieren.

In der Dienstanweisung Vergabewesen der Stadt Meschede ist geregelt, dass bei Auftragsvergaben, mindestens zwei Personen die Entscheidung treffen müssen und dies durch ihre Unterschrift dokumentieren. Die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (AGA) der Stadt Meschede enthält Vorgaben für interne Verhaltensregeln, wenn Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von dienstlichen Anordnungen bestehen. In diesen Fällen ist der Vorgesetzte zu informieren. Speziellere Regelungen zum Vorgehen bei Korruptionsverdacht enthält die neue Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption.

Bisher hat die Stadt Meschede keine Schwachstellenanalyse vorgenommen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche festzulegen. Aus Sicht der gpaNRW sollte in allen Verwaltungsbereichen der Kommune in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Die Beschäftigten sollten aktiv in die Analyse eingebunden werden. Mit einer Befragung haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Auf diese Weise könnten sich für die Stadt neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen ergeben. Zudem bringen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dann aktiv in den Optimierungsprozess ein. So verhindert die Stadt damit auch einen pauschalen Korruptionsverdacht.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung der Beschäftigten durchführen.

Die Annahme von Vergünstigungen ist für die Bediensteten der Stadt Meschede in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung geregelt. Die Dienstanweisung ist aus dem Jahr 2010, die Stadt möchte sie nach eigenen Angaben demnächst überarbeiten. Die Annahme von Bargeld, die Überlassung von Gegenständen, die Gewährung von Leistungen oder besonderen Vergünstigungen bei Privatgeschäften ist danach untersagt. Auch die neue Dienstanweisung

zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption greift das Thema unter Ziffer 6 auf und bietet den Beschäftigten Handlungssicherheit im Umgang mit Vergünstigungen.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Rotationen gibt es in der Stadt Meschede aufgrund der Größenordnungen und der Personalsituation nicht überall. Bei besonders korruptionsgefährdeten Stellen, wie z.B. der Submissionsstelle, trägt die Stadt dafür Sorge, dass eine ständige Rotation stattfindet. Strukturbedingte Hinderungsgründe für eine Rotation gibt es in kleineren Behörden häufiger. § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz empfiehlt bei einer Verlängerung die Gründe zu dokumentieren. Ist eine Rotation aus fachlichen oder personalwirtschaftlichen Gründen nicht möglich, kann könnte die Stadt auch darüber nachdenken zur Korruptionsvorsorge durch eine Erweiterung des Mehr-Augen-Prinzips, Einführung von Teamarbeit oder eine besonders intensive Fach- und Dienstaufsicht dazu zur Korruptionsvorsorge beizutragen. Aus Sicht der Stadt Meschede besteht die Gefahr, dass durch zu häufige Rotation oder Rotation in zu kurzen Abständen Fachwissen verloren geht. Die Einarbeitung dauert dann entsprechend länger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte für andere Bereiche, in denen eine Rotation nicht möglich ist, die gesetzliche vorgesehene Anzeige der Abweichung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde vornehmen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Diese Anfrage bzw. die Meldung von etwaigen Auffälligkeiten bei Firmen erfolgen in Meschede ab einem Vergabeverfahren (Liefer- und Dienstleistungen über 25.000 Euro, Bauleistungen über 50.000 Euro) durch die zentrale Submissionsstelle. Die entsprechende Regelung dazu findet sich in der Dienstanweisung Vergabewesen. Die Stadt kommt damit ihrer Verpflichtung nach § 8 KorruptionsbG nach.

Gemäß § 16 KorruptionsbG müssen alle Mitglieder von städtischen Gremien einschließlich der Ortsvorsteher und sachkundigen Bürgern und Bürgerinnen Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Die Stadt Meschede veröffentlicht im Bürgerinformationssystem Angaben zur Mitgliedschaften der Ratsmitglieder und sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Organisatorisch ist für diese Aufgabe in Meschede das Ratsbüro zuständig. Die Stadt erfüllt damit ihre Verpflichtung nach § 8 KorruptionsbG.

Gemäß § 17 des KorruptionsbG NRW muss der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten vor Übernahme dem Rat oder Kreistag anzeigen. Dies erfolgt in Meschede jährlich durch das Ratsbüro. Die Stadt sollte schriftlich festlegen, wer für diese Aufgabe zuständig ist. Dies möchte die Stadt kurzfristig umsetzen.

## 4.4 Sponsoring

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

### → **Feststellung**

Die Stadt Meschede erhält nur wenig Sponsoringleistungen im Bereich des Kernhaushaltes. Die Stadt hat einheitliche Regelungen zum Sponsoring getroffen und verfügt über einen Mustervertrag.

*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.*

Im Rahmen der Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption hat die **Stadt Meschede** einheitliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen. Im Kernhaushalt der Stadt gibt es solche Leistungen bisher nur für einmalige Veranstaltungen oder konkrete Projekte im Bereich Kultur. Im ausgegliederten Bereich des Stadtmarketings werden Sponsoringleistungen im größeren Umfang abgewickelt. Dies ist nicht Gegenstand der Betrachtungen der gpaNRW.

Die Stadt hat den Organisationseinheiten auch einen Mustervertrag zur Verfügung gestellt. Darin ist bisher nicht vorgesehen die Nebenkosten als Kostenrisiko dem Sponsor zu übertragen oder die Haftungsrisiken der Stadt zu begrenzen

### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte auch die Übernahme von Nebenkosten etc. für das Sponsoring regeln.

Da Nebenkosten nicht in jedem Fall entstehen, möchte die Kämmerei der Stadt Meschede dafür Sorge tragen individuelle Regelungen zur Übernahme der Nebenkosten durch den Sponsorn im Bedarfsfall einzufügen. Sollte die Stadt Sponsoringleistungen erhalten, die nicht nur für einmalige Veranstaltungen sind, sollte sie darauf achten die Leistungen zeitlich zu befristen. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren für Sponsoringverträge, um die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Idealerweise sollte im Fall einer Kündigung jede Vertragspartei ihre Kosten selbst tragen. Alle Sponsoringverträge durchlaufen vor der Unterzeichnung die Kämmerei, die nach eigenen Angaben dafür Sorge tragen wird, dass eine maximale Laufzeit von zwei Jahren in der Regel nicht überschritten wird.

Ein jährlicher Bericht über Sponsoringleistungen an den Rat erfolgt in Meschede nicht. Ein jährlicher Bericht sollte aus Sicht der gpaNRW Folgendes enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen bei den jeweiligen Haushaltsstellen
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Er sollte durch den Fachbereich „Finanzen, Organisation & Personal“ erstellt werden und dem Rat jährlich vorgelegt werden.

Die gpaNRW hält eine dezentrale Verantwortung für die Entscheidung über Sponsoringverträge für sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, allerdings nur unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachbereich „Finanzen, Organisation & Personal“. Die Verantwortung ist in Meschede dezentral organisiert. Die Beteiligung des Bereiches Finanzen ist noch ausbaufähig, dies soll mit der Umsetzung der neuen Dienstanweisung erfolgen.

## 4.5 Bauinvestitionscontrolling

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

### → **Feststellung**

Die Stadt Meschede bildet Projektgruppen für Baumaßnahmen, um diese fachübergreifend zu steuern und abzuwickeln. Schriftliche Regelungen, die eine einheitliche Koordination und Dokumentation garantieren, gibt es bislang noch nicht.

- Die Bedarfsfeststellung erfolgt in Meschede in den einzelnen Abteilungen. Die Priorisierung der Maßnahmen erfolgt im Rahmen der Haushaltsaufstellung.

*Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.*

*Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.*

Ein optimales BIC beschränkt sich nicht nur auf Planung und Bauausführung von Projekten, sondern berücksichtigt die gesamten Lebenszykluskosten. Hierunter wird die Summe aller Kosten verstanden, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb,

bis hin zum Rückbau verursacht. Auf diese Weise kann die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit und die notwendige Aufmerksamkeit, um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben.

In der **Stadt Meschede** gibt es keine schriftliche Dienstanweisung für das Bauinvestitionscontrolling. Mit dem separaten Standort des technischen Rathauses hat die Stadt Meschede aber eine vom Rathaus „losgelöste“ Verwaltungseinheit mit kurzen Wegen geschaffen. Im technischen Rathaus werden regelmäßig Projektgruppen für die Abwicklung von Maßnahmen gebildet. In den Projektgruppen werden anstehende Baumaßnahmen aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Die Akteure haben alle im technischen Rathaus ihren Arbeitsplatz, „kurze“ Wege begünstigen diese Bildung von Projektgruppen. Durch diese ganzheitliche Betrachtung fließen viele verschiedene Aspekte mit verwaltungs- oder technischem Hintergrund in die Planung und Umsetzung von Projekten ein. Dies kommt der umfassenden, fachübergreifenden Betrachtung von Projekten in einem Bauinvestitionscontrolling sehr nah.

Der gesamte Projektablauf wird von der Stadt Meschede begleitet, einer der Beschäftigten übernimmt häufig die Koordination. In Einzelfällen übernehmen Ingenieurbüros die Leitung in Bezug auf die Fachkenntnisse. Aus Sicht der gpaNRW sollte dieser „gelebte“ Prozess schriftlich fixiert werden. Gerade zum Wissenserhalt bei möglichen Personalwechseln, können schriftlich vorgegebene Strukturen und Abläufe vieles vereinfachen. Sie sind die Grundlage für ein einheitliches Verfahren, das verbindlich genutzt wird.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte den Ablauf von Projekten durch schriftliche einheitliche Strukturen stützen. Dies gibt –vor allem neuen Beschäftigten– eine größere Handlungssicherheit. Ein systematisches und strukturiertes Vorgehen sollte ab der Bedarfsfeststellung bis zur Auswertung der Kosten erfolgen.

Eine Regelung über den Projektablauf (das BIC) sollte mindestens Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Begriffsbestimmungen,
- Definition der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten,
- Definition der notwendigen Kompetenzen,
- wann und wie werden Externe hinzugezogen, um die Stadt personell zu unterstützen,
- Wertgrenzen, ab denen ein BIC zwingend einzusetzen ist.

Zur Transparenz kann das Ablegen von Daten, die mehrere Sachbearbeiter nutzen, in einem globalen Ordner hilfreich sein. Der Fachbereich Infrastruktur der Stadt Meschede legt die Projekte zentral ab, so dass alle Beschäftigten des Fachbereiches darauf Zugriff haben. Aufgrund dieser zentralen Verfügbarkeit von Daten informieren sich die Beschäftigten zum Beispiel auch über aktuelle Kosten und Preisansätze. Dies steigert die Effizienz des Verwaltungshandelns und wirkt sich auf die Leistungsbeschreibungen für Ausschreibungen aus. Wenn ein fachbereichsübergreifender Austausch von Informationen und Daten bei Projekten notwendig ist, richtet die Stadt Meschede dafür ebenfalls zentrale Ordner ein.

Bei größeren Maßnahmen, wie zum Beispiel dem Projekt „Neubau der Gebäude der Hauptschule im August-Macke-Schulzentrum“, werden manchmal auch externe Fachbüros eingesetzt, um bereits im Vorfeld die Nutzeranforderungen zusammenzustellen. Nach einer Auswertung fließen diese Erkenntnisse dann in die Ausschreibungsunterlagen (Leistungsverzeichnis) ein. Durch dieses aktive Erfassen der verschiedenen Nutzeranforderungen, möchte die Stadt Meschede erreichen, dass die Leistungsverzeichnisse so genau wie möglich sind und spätere Nachträge vermieden werden.

Die Stadt Meschede ist sich bewusst, dass gerade die Zahlen der ersten Kostenschätzung den Beteiligten in Erinnerung bleiben und am Ende die Abrechnungssumme an der Kostenschätzung gemessen wird. Aus diesem Grund ist die Stadt bemüht schon bei der ersten Kostenschätzung valide Daten unter Berücksichtigung verschiedener Nutzerinteressen zu beziffern. Eine solche Entscheidungsfindung und der Abwägungsprozess der unterschiedlichen Anforderungen und Wünsche sollte Bestandteil jedes BIC sein, da es die Bauausführung/-umsetzung optimiert.

Wichtig für ein BIC ist eine umfassende Bedarfsprüfung auch unter Einbeziehung von demografischen Aspekten. Die Kommune sollte bei jedem geplanten Projekt die Notwendigkeit, die Nachhaltigkeit, Folgekosten und die finanzielle Situation der Kommune betrachten. In Meschede ist durch die zentrale Serviceleistung des Fachbereiches Infrastruktur für die anderen Fachbereiche sichergestellt, dass nur Projekte in die Umsetzungsphase gelangen, deren Nachhaltigkeit zuvor in den entsprechenden Fachausschüssen gemeinsam mit der Politik diskutiert und beschlossen wurde. Erst im Anschluss erfolgt die finanzielle „Umsetzung“ in die Finanzplanung des Haushaltes der Stadt. Die zentrale Bearbeitung hat auch den Vorteil, dass schon vor der Mittelanmeldung für den Haushalt alle Möglichkeiten der Refinanzierung über Fördermittel oder die finanzielle Beteiligung von Anliegern geprüft worden ist.

Für die Jahre 2021 und 2022 beziffert der Haushaltsplan die geplanten Investitionen der Stadt Meschede auf 14,6 bzw. 11,12 Mio. Euro. Die Stadt Meschede gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommune. Kommunen dieser Größe sollten bei großen komplexen Investitionen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Die Stadt Meschede hat ein Bauprogramm, welches sie fortlaufend aktualisiert. Nach dem grundsätzlichen Umsetzungsbeschluss in den politischen Gremien erfolgt die weitere Detailplanung mit der kurz-, mittel- oder langfristigen Einordnung in die Finanzplanung. Gerade das Haushaltssicherungskonzept des Stadt Meschede bedingt, die finanziellen Auswirkungen einer Maßnahme belastbar auch für die Folgejahre abzubilden. Im Bereich des Tiefbaus z.B. besitzt die Stadt bereits seit vielen Jahren ein Straßensanierungskonzept, ein Wirtschaftswegekonzept und in Kürze auch ein Straßenbeleuchtungssanierungskonzept.

Bei größeren Projekten ist es sinnvoll in regelmäßigen Abständen über den Verlauf der Entwicklung zu berichten. Dabei spielt die Baukostenplanung ebenso eine Rolle wie die Baukostenüberwachung. Die Baukostenkontrolle übernimmt in Meschede die jeweilige Sachbearbeitung zusammen mit dem zuständigen Beschäftigten aus dem Finanzwesen (Vier-Augen-Prinzip). Dies ist eng verknüpft mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die einzuhalten sind. Die Priorisierung von Projekten erfolgt in Meschede klassisch über die Beratungen zur Einstellung von Maßnahmen und Mitteln in den Haushalt. In diesem Zuge sind die verschiedensten Fachbereiche eingebunden.

Aufgrund eines Berichtswesens sollte in den politischen Gremien über den Verlauf der Projekte berichtet und die Qualität der Maßnahmensteuerung überprüft werden. Ein Soll-Ist-Vergleich der Investitionen erfolgt in Meschede zum Beispiel jährlich über den Finanzzwischenbericht zum Stichtag 30.06. für den Rat. Unterjährig erstellt der Bereich Hoch- und Tiefbau vierteljährlich sogenannte Ampellisten. Darin sind alle für den Finanzhaushalt angemeldeten Projekte mit verantwortlichem Bauleiter, der veranschlagten Summe und dem Durchführungszeitraum gelistet. Je nach Baufortschritt (Ausschreibung, Beauftragung, Baubeginn, Geldabfluss verändert sich der Status der Maßnahme von rot (nicht begonnen) über gelb (Maßnahme angelaufen) hin zu grün (Maßnahme im Wesentlichen abgeschlossen). Diese Liste wird regelmäßig zwischen Fachbereichsleitung und Projektverantwortlichem besprochen und ggfs. Arbeitsschritte nachjustiert. Zur Transparenz und für einen optimalen Informationsaustausch besprechen die Beteiligten an einem verbindlichen Termin zur sogenannten Monatsanalyse die Projektstände, aufgetretene Problem, alternative Lösungsansätze mit möglichen Nachtragsverhandlungen. Gleichzeitig wird dort vierteljährlich über den Bearbeitungsstand der Ampelliste und den Gründen für mögliche Abweichungen gesprochen.

## 4.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

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

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

### 4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen der Abrechnungssummen vom Auftragswert sind in der Stadt Meschede größer als in den meisten anderen Kommunen.

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

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

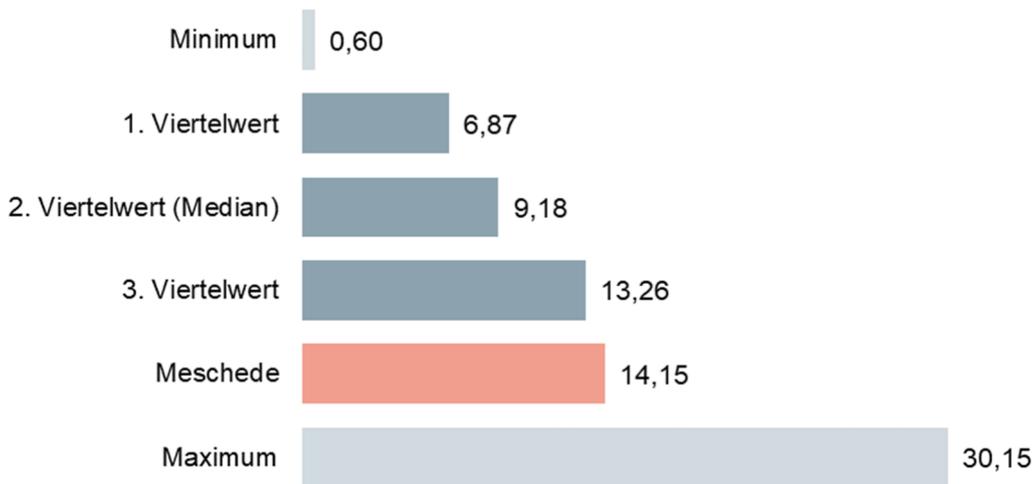
**Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020**

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.950.693,17	
Abrechnungssummen	5.866.985,67	
Summe der Unterschreitungen	469.406,95	7,89
Summe der Überschreitungen	385.699,45	6,48

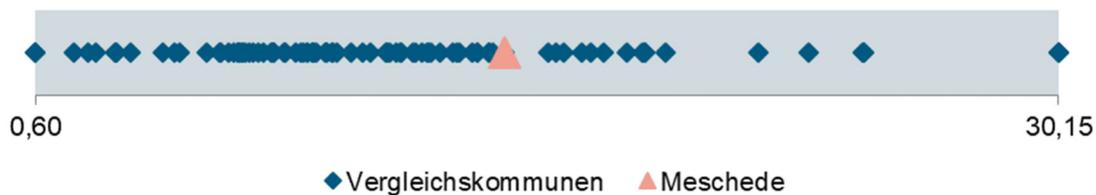
Im Zeitraum 2018 bis 2020 kam es bei sieben der 35 gemeldeten Vergabemaßnahmen zu Nachträgen. Nur bei einer Maßnahme entsprach die Abrechnungssumme dem ursprünglichen Auftragswert. Bei allen anderen Maßnahmen fielen die Abrechnungssummen höher oder niedriger als die Auftragssummen aus.

Das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich ist das Jahr 2019. Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Meschede 20 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 386.617 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h. Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen als Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Meschede damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 88 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten ist in Meschede höher als in den meisten anderen Kommunen. Dies trifft auch auf die Jahre 2018 und 2020 zu. Aus Sicht der Stadt Meschede spiegelt sich in der Grafik wider, dass größtenteils Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden oder Straßen in Meschede erfolgen. Bei Bestandsbauten ist die Planung wesentlich schwieriger als bei neuen Maßnahmen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass selbst, wenn Stichproben vom Zustand der Gebäude oder Straßen genommen werden, die tatsächliche Situation des Gesamtobjektes im Zuge der Baumaßnahmen Überraschungen birgt, die zu Abweichungen vom Leistungsverzeichnis führen.

Bei 13 der 20 hier betrachteten Maßnahmen, gab es Abweichungen, die größer als zehn Prozent der Auftragswerte war. Nur bei vier der 20 Maßnahmen wurden förmliche Nachträge beauftragt. Der Anteil der Nachträge ist mit 2,5 Prozent vergleichsweise gering. Die Abweichung der Auftragssummen wird also weniger durch Nachträge als durch Abweichungen beeinflusst. Als internes Controlling erinnert die Rechnungsprüfung die Bedarfsstellen an die Beauftragung von Nachträgen, wenn in den Abschlagsrechnungen ersichtlich ist, dass Leistungen abgerechnet werden, die nicht im Leistungsverzeichnis enthalten sind.

Im Jahr 2019 gab es häufiger Unterschreitungen, die dazu führten, dass es keine Mehrbelastung des Haushaltes der Stadt Meschede gab. Abweichungen, u.a. Nachträge, vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der Abweichungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen oder Abweichungen kommen kann. Dies sollte sorgfältig und detailliert erstellt werden.

#### 4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

##### → Feststellung

Nachträge werden in Meschede nicht zentral erfasst und ausgewertet. Durch die günstigen örtlichen Gegebenheiten des technischen Rathauses findet ein Austausch über Ursachen von Nachträgen statt. Einen Leitfaden zur Abwicklung von Nachträgen gibt es in Meschede nicht.

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

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*

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

Die Dienstanweisung Vergabewesen der **Stadt Meschede** enthält die Regelung, dass Nachtragsaufträge vor Ort mündlich beauftragt werden können, aber schriftlich zu bestätigen sind. Außerdem sind die Nachtragsaufträge deren Hauptauftrag aufgrund der Wertgrenze der Rechnungsprüfung vorzulegen war, diesem auch vorzulegen. Die Dienstanweisung Vergabewesen legt fest, dass ab einem Wert von 2.500 Euro Nachträge schriftlich zu erteilen sind.

Zur Herstellung von Transparenz zu den Ursachen von Nachträgen oder Auftragsänderungen sollte es ein Nachtragsmanagement geben. Es unterstützt u. a. bei:

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

Vergaberechtliche Aspekte, die sich durch Nachträge ergeben können, wie das Erfordernis einer neuen Ausschreibung, werden nach Auskunft der Stadt in den jeweiligen Fachbereichen geprüft. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt eine verbindliche Regelung treffen, wer die vergaberechtlichen Aspekte von Nachträgen prüft und diese Prüfung auch schriftlich für jede Maßnahme dokumentieren. Dies erhöht die Rechtssicherheit von Nachtragsaufträgen.

Die Stadt Meschede erfasst und wertet Nachträge nicht zentral aus. Gleichwohl führt jede Sachbearbeitung eine maßnahmenbezogene Akte, in der Nachtragsvereinbarungen, Begründungen und Finanzierungsvorschläge abgeheftet sind. Über die Maßnahmenakte erfolgt auch ein individuelles Controlling in Zusammenarbeit mit der Anlagenbuchhaltung und der Finanzabteilung. Darüber hinaus fordert die Rechnungsprüfung die Abschlagsrechnungen zu den Maßnahmen an. Anhand dieser kann sie nachvollziehen, ob mit Nachträgen zu rechnen ist. Wenn dies der Fall ist, erinnert die Rechnungsprüfung die Fachämter daran Nachtragsvereinbarungen zu schließen, falls das bis dahin versäumt wurde.

Die Dokumentation der Notwendigkeit von Nachträgen erfolgt in Meschede durch den Fachbereich. Häufig ist das Nachtragswesen ausschließlich eine Vorgangsverwaltung. Besser wäre es, die Nachträge als Bestandteil im Projekt zu betrachten und die Ursachen zu analysieren. Die Stadt sollte sich schon früh im Projektverlauf Gedanken über nachtragsrelevante Aspekte machen und dies durch Vertragsregelungen oder Dokumentationen verschriftlichen. Ebenfalls ist es wichtig, alle Projektbeteiligten früh mit in die Planung einzubinden, um Leistungsänderungen zu vermeiden. Um das Aufkommen von Nachträgen so gering wie möglich zu halten, haben die

Beschäftigten in der Stadt Meschede nach eigener Auskunft in der Regel genügend Zeit für die Ermittlung der Leistungsverzeichnisse. Es werden im Tiefbau zum Beispiel auch Asphaltgutachten vor der Ausschreibung eingeholt, um spätere Nachträge zu vermeiden. Die Beschäftigten der Bereiche Hoch- und Tiefbau tauschen sich zum Beispiel durch die Monatsanalyse regelmäßig auch über die Gründe von Nachträgen aus. Dadurch können Erkenntnisse über die Ursachen der Nachträge in nachfolgende Leistungsverzeichnisse für die Bereiche Hoch- und Tiefbau einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Dafür sollte sie mindestens die Anzahl und Höhe der Nachträge und Abweichungen auswerten. Dies kann weitere wertvolle Erkenntnisse für künftige Ausschreibungen und das Bauinvestitionscontrolling bieten.

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Meschede nicht. Eine Submissionsstelle bündelt das Ausschreibungsverfahren, die übrigen Schritte des Vergabeverfahrens werden dezentral in den Fachbereichen erledigt. Die Vergabeordnung und die dazugehörige Dienstanweisung sind veraltet und werden derzeit überarbeitet.	117	E1.1	Die Stadt Meschede sollte ihre Vergabeordnung mit der dazugehörigen Dienstanweisung kurzfristig aktualisieren, damit sie eine rechtssichere Handlungsgrundlage hat.	119
			E1.2	Die Stadt Meschede sollte die wesentlichen Aufgaben einer Vergabe in einer zentralen Vergabestelle bündeln und nicht Teile der Aufgaben auf die Bedarfsstellen verlagern. Außerdem sollte sie die Zuständigkeit der einzelnen Arbeitsschritte klar festlegen.	120
F2	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Meschede beachtet. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist im Sommer 2021 in Kraft getreten. Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht erstellt.	121	E2.1	Die Stadt Meschede sollte eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung der Beschäftigten durchführen.	122
			E2.2	Die Stadt Meschede sollte für andere Bereiche, in denen eine Rotation nicht möglich ist, die gesetzliche vorgesehene Anzeige der Abweichung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde vornehmen.	123
<b>Sponsoring</b>					
F3	Die Stadt Meschede erhält nur wenig Sponsoringleistungen im Bereich des Kernhaushaltes. Die Stadt hat einheitliche Regelungen zum Sponsoring getroffen und verfügt über einen Mustervertrag.	124	E3	Die Stadt Meschede sollte auch die Übernahme von Nebenkosten etc. für das Sponsoring regeln.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F4	Die Stadt Meschede bildet Projektgruppen für Baumaßnahmen, um diese fachübergreifend zu steuern und abzuwickeln. Schriftliche Regelungen, die eine einheitliche Koordination und Dokumentation garantieren, gibt es bislang noch nicht.	125	E4	Die Stadt Meschede sollte den Ablauf von Projekten durch schriftliche einheitliche Strukturen stützen. Dies gibt –vor allem neuen Beschäftigten– eine größere Handlungssicherheit. Ein systematisches und strukturiertes Vorgehen sollte ab der Bedarfsfeststellung bis zur Auswertung der Kosten erfolgen.	126
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Nachträge werden in Meschede nicht zentral erfasst und ausgewertet. Durch die günstigen örtlichen Gegebenheiten des technischen Rathauses findet ein Austausch über Ursachen von Nachträgen statt. Einen Leitfaden zur Abwicklung von Nachträgen gibt es in Meschede nicht.	130	E5	Die Stadt Meschede sollte die Nachträge und Abweichungen systematisch auswerten. Dafür sollte sie mindestens die Anzahl und Höhe der Nachträge und Abweichungen auswerten. Dies kann weitere wertvolle Erkenntnisse für künftige Ausschreibungen und das Bauinvestitionscontrolling bieten.	132

## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Die Stadt Meschede hat erste wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen-erhaltung geschaffen. Die Finanzdaten können zumindest aggregiert ausgewertet werden und mit der Straßendatenbank hat die Stadt eine entscheidende Voraussetzung für die Steuerung geschaffen. Zusätzlich lässt die Stadt jährlich einen gewissen Anteil der Straßen mittels Georadar befahren. Es bedarf jedoch einer stärkeren Differenzierung der Finanzdaten, um ein nachhaltig wirtschaftliches Erhaltungsmanagement aufbauen zu können. So sollte die Stadt Meschede über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie für die Verkehrsflächen-erhaltung zu entwickeln. Das bis 2018 implementierte Ziel- und Kennzahlensystem für die Verkehrsflächen sollte sie wieder einführen.

Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind gut organisiert. Das Aufbruchmanagement hat die Stadt Meschede fast vollständig in die Straßendatenbank integriert. Lediglich die Koordinierung der Maßnahmen läuft noch außerhalb der Datenbank. Optimierungen zeigen sich noch in der Kontrolle und Dokumentation der Bauausführung. Diese sollte die Stadt verstärkt für das Erhaltungsmanagement nutzen.

Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Meschede bislang nicht entgegenwirken. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz bis zum Jahr 2018 mit 23,4 Mio. Euro um rund 33 Prozent verringert. Die Wirtschaftswege sind bilanziell seit 2016 vollständig abgeschrieben. Die Reinvestitionsquote lag im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 bei nur rund 21 Prozent. Damit konnte dem bilanziellen Substanzverlust nicht ausreichend entgegenge-wirkt werden. Diese Entwicklung korrespondiert mit der sich im Anlagenabnutzungsgrad von 83 Prozent spiegelnden Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Demgegenüber weisen die Zustandserfassungen sowohl für die Straßen als auch für die Wirtschaftswege noch einen durchschnittlich guten Zustand aus. Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Meschede im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 je qm 0,57 Euro eingesetzt. Dies entspricht nur etwa 44 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs.

Über weitere in regelmäßigen Zeitabständen durchzuführende Zustandserfassungen sollte die Stadt Meschede überprüfen, in wie weit es ihr mit den eingesetzten Ressourcen gelingt, den Zustand ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Dabei sollte sie versuchen, finanzwirtschaftliche und technische Aspekte eng zu verzahnen und zu harmonisieren. Die bilanzielle und technische Entwicklung des Vermögens sollte möglichst deckungsgleich verlaufen.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

## 5.3 Steuerung

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

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

### 5.3.1 Datenlage

#### → **Feststellung**

Die grundlegenden Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Meschede vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.

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

Die **Stadt Meschede** kann die Flächendaten für die Verkehrsflächen in ihrer Unterhaltungspflicht auswerten. Für die Straßen nutzt sie eine Straßendatenbank, in der die einzelnen Abschnitte mit Flächen und verschiedenen Merkmalen – unter anderem auch einer Differenzierung nach der Straßenart – hinterlegt sind. Die Daten aktualisiert die Stadt fortlaufend und schreibt jeweils zum Jahresende den Bestand fest. So kann sie Flächenzuwächse dokumentieren und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte nutzen.

Für ihre Wirtschaftswege liegen der Stadt Meschede nur die Längen, nicht aber die Flächen vor. Im Rahmen der Erstellung des Wirtschaftswegekonzeptes im Jahr 2019 wurden die Wirtschaftswege aktuell aufgenommen und aus technischer Sicht bewertet. Die Informationen zu den Wirtschaftswegen sind bislang nicht in der Straßendatenbank hinterlegt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte neben den Straßen auch die Wirtschaftswege in die Straßendatenbank integrieren.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte die Stadt Meschede zur Verfügung stellen. Lediglich bei der Ermittlung der durchschnittlichen Gesamt- und Restnutzungsdauern ist eine Gewichtung nach Flächen nicht möglich. In der Anlagenbuchhaltung sind zu den Anlagegütern keine Flächen hinterlegt. Umgekehrt sind in der Straßendatenbank keine Bilanzdaten mit den bilanziellen Nutzungsdauern eingepflegt. Somit kann die gpaNRW auch den nach Flächen gewichteten Anlagenabnutzungsgrad für Meschede nicht darstellen.

Die Finanzdaten zum konsumtiven und investiven Ressourceneinsatz konnte die Stadt Meschede für die Verkehrsflächen insgesamt darstellen. Eine Trennung nach Straßen und Wirtschaftswegen fehlt jedoch. Zudem erfasst die Stadt die Erhaltungsaufwendungen nicht getrennt nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen wie betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung.

## 5.3.2 Straßendatenbank

### → Feststellung

Die Stadt Meschede nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen zu den Straßen hinterlegt sind. Diese Daten sowie die zusätzlichen Informationen aus den Georadar-Befahrungen bilden die Grundlage für die Planung und Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Die Integration der Wirtschaftswege in die Straßendatenbank fehlt aktuell noch.

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

Die **Stadt Meschede** nutzt eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen zu den Straßen enthalten sind. Die Ersterfassung in 2006 für die Eröffnungsbilanz wie auch die Folgeerfassung in 2013 hat die Stadt im Wege der visuellen Erfassung durchführen lassen. Mit der Folgeerfassung hat sie auch die Straßendatenbank implementiert. Allerdings sind hierin ausschließlich die Informationen zu den Straßenflächen enthalten. Die Wirtschaftswege wurden im Rahmen des Wirtschaftswegekonzeptes aufgenommen und bewertet. Diese Informationen sollte die Stadt Meschede ebenfalls in die Straßendatenbank integrieren. So kann sie die Daten und Informationen zu ihrem gesamten Verkehrsflächennetz an zentraler Stelle hinterlegen und auswerten.

In der Straßendatenbank sind mit den Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen hinterlegt. Auch die Zustandsdaten sind entsprechend der Ergebnisse aus der Erfassung im Jahr 2013 mit den Zustandsklassen hinterlegt. Diese Zustandsdaten schreibt die Stadt, soweit sich bei den Streckenkontrollen Anpassungsbedarfe zeigen, kontinuierlich fort.

Hinsichtlich der Aufbaudaten liegen aus der Vergangenheit nur wenige Informationen vor. Befestigungen und Aufbaudicken hat die Stadt soweit wie möglich in die Straßendatenbank aufgenommen. Aber auch weitere Aufbaudaten wie die einzelnen Befestigungsschichten mit Dicken und Einbaujahren oder auch die Belastungsklassen liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie sind jedoch aus der Vergangenheit in der Regel nicht bekannt und können so nur sukzessive erhoben werden. Hier kann die Stadt beispielsweise durch die Aufnahme des Ist-Zustandes im Rahmen des Aufbruchmanagements die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen. Zudem nutzt die Stadt Meschede bereits die Erfassung der Schichtaufbauten mittels Georadar. Pro Jahr werden dazu etwa 20 bis 30 Straßen befahren. Die Ergebnisse daraus sollte die Stadt zukünftig auch digital in der Straßendatenbank ablegen.

Auch die Erhaltungsdaten dokumentiert die Stadt Meschede über die Straßendatenbank. Alle konsumtiven und investiven Maßnahmen pflegt sie in die entsprechenden Module ein.

Mit der Datenbank und den hinterlegten Informationen hat die Stadt Meschede eine gute Grundlage für ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement geschaffen. Aktuell hat sie eine Planung der durchzuführenden Maßnahmen bis zum Jahr 2028 erstellt. Welche Flächen mit wel-

chen Maßnahmen erhalten werden, priorisiert die Stadt Meschede nach verschiedenen Kriterien. Neben der Zustandsklasse, der Straßenkategorie und Verkehrsbedeutung liefern auch die Ergebnisse aus der Georadar-Befahrung eine wichtige Entscheidungshilfe.

### 5.3.3 Kostenrechnung

#### → **Feststellung**

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

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

Die Stadt Meschede führt für ihre Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Die Eigenleistungen des Integrierten Baubetriebshof verrechnet die Stadt über interne Leistungsbeziehungen vollständig in das Produkt 120101 – Neubau und Unterhaltung der Verkehrsflächen, Straßenbeleuchtung. Das Produkt insgesamt bildet jedoch noch keine ausreichend differenzierte Datenbasis für eine nachhaltige, strategische Erhaltungssteuerung.

Mit einer Kostenrechnung kann die Stadt weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, ermitteln. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch die Anlagenteile der Flächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün, Parkflächen, unbefestigte Flächen etc. können als Kostenstellen definiert werden. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Ggf. kann auch die Unterteilung nach Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen sinnvoll sein. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

Die Stadt Meschede sollte bei dem Aufbau einer Kostenrechnung zudem die bereits in der Straßendatenbank eingerichtete Datenstruktur berücksichtigen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → **Feststellung**

Die Stadt Meschede hat das bis 2018 implementierte Ziel- und Kennzahlensystem für die Verkehrsflächen eingestellt. Damit fehlt es an einer dokumentierten Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

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

Die **Stadt Meschede** hat sich mit der Stadtstrategie 2025 strategische Ziele gesetzt und Leitbilder definiert. Für die Verkehrsflächen und deren Erhaltung sind hierin jedoch keine Ziele definiert.

Mit dem 2. NKFVG hat die Stadt ihr Ziel- und Kennzahlensystem angepasst und verschlankt. Die Ziele und Kennzahlen, die bis dato für das Produkt 120101 - Neubau und Unterhaltung der Verkehrsflächen, Straßenbeleuchtung – geführt wurden, wurden zuletzt im Jahresabschluss 2018 ausgewertet.

Aus Sicht der gpaNRW hatte die Stadt Meschede aber mit den bis zum Jahr 2018 geführten Zielen und Kennzahlen für die Verkehrsflächen einen guten Ansatz gefunden. Als Ziel hatte sie definiert, dass die Ausgaben für die Straßen langfristig den Wert von 1,20 Euro je qm erreichen sollen. Hierzu waren vier Kennzahlen im Haushalt und Jahresabschluss definiert:

- Ausgaben je qm Straße,
- durchschnittliche Zustandsklasse,
- Länge in Schadensklassen IV und V,
- Verwaltungsaufwand je qm.

Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf und damit erhebliche Anteile des Anlagevermögens verbunden sind, ist hier eine strategische Ausrichtung von wesentlicher Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte zukünftig wieder Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definieren und auswerten. Das Verkehrsflächenvermögen ist von so großer Bedeutung, dass gerade hier nicht auf eine strategische Ausrichtung verzichten werden sollte.

→ **Empfehlung**

Ausgehend von einer Gesamtstrategie sollte die Stadt strategische und operative Zielvorgaben festlegen, die die Leitziele konkretisieren und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

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

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

Aus bautechnischer Sicht kann die Stadt Meschede auf die bereits bekannten Kennzahlen zurückgreifen und hieraus Ziele definieren. Dies können z. B. sein:

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

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

#### → **Empfehlung**

Aus den strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Meschede Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht. Dabei kann sie unter anderem auf die schon bis zum Jahr 2018 ermittelten Kennzahlen zurückgreifen.

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

Der enge finanzielle Handlungsspielraum prägte in der Vergangenheit und aktuell die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Planungen des Fachbereichs Infrastruktur fußen auf der Erhaltungsplanung des Straßensanierungskonzeptes. Die angespannte Finanzlage lässt es jedoch nicht zu, sämtliche geplante - und technisch wie wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen – auch tatsächlich umzusetzen. Somit ist die Stadt nur in der Lage, auf die vorliegenden Schäden zu reagieren und das Ausmaß an Flächen in einem schlechten Zustand zu begrenzen. Es ist ihr aber auf diese Weise nicht möglich, aktiv zu steuern und tatsächlich langfristig vorausschauend agieren zu können.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

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

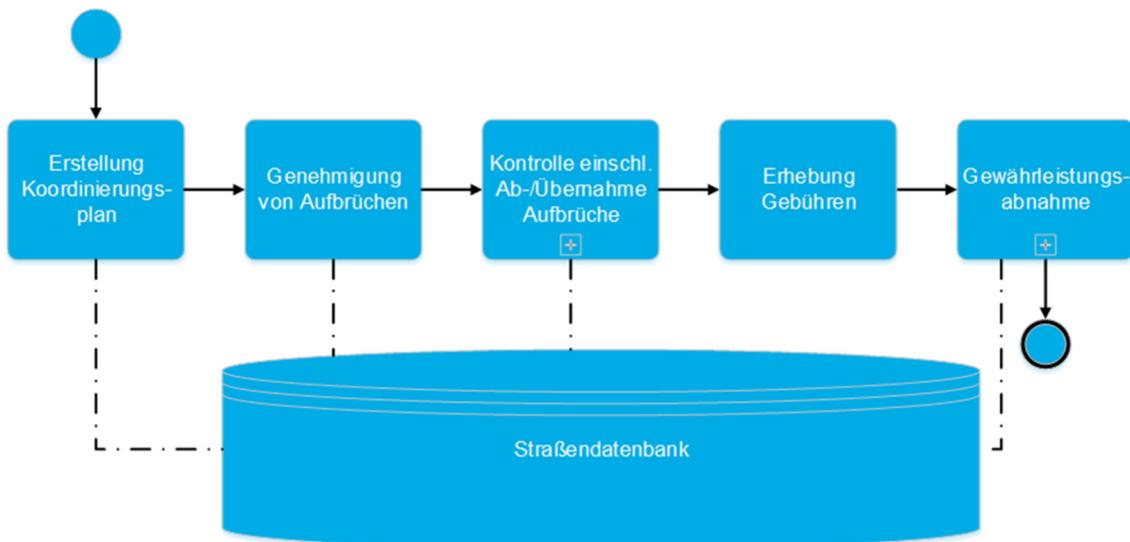
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement ist in Meschede gut organisiert und in die Straßendatenbank integriert. Lediglich die Koordinierung der Maßnahmen läuft noch außerhalb der Straßendatenbank. Die Kontrolle und Dokumentation während der Bauausführung kann mit Blick auf eine stärkere Verzahnung zum Erhaltungsmanagement noch optimiert werden.

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

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

**Teilprozesse des Aufbruchmanagements**



Die **Stadt Meschede** hat den Prozess des Aufbruchmanagements nahezu vollständig in die Straßendatenbank integriert. Lediglich der Koordinierungsprozess läuft noch außerhalb der Datenbank. Die Stadt informiert die Versorgungsträger maßnahmenbezogen im Planungsprozess. Die Ergebnisse der Abstimmung werden dokumentiert, aber noch nicht in die Straßendatenbank eingepflegt.

Da die Stadt Meschede ihre eigenen Maßnahmen bereits in der Straßendatenbank dokumentiert, kann sie dies für die Koordinierung der Maßnahmen mit Dritten nutzen. Über ein Online-

Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Versorgungsträger auf das entsprechende Modul der Straßendatenbank könnte die Koordinierung weiter vereinfacht werden. So können die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligter und der Stadt vorgesehen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte prüfen, inwieweit sie die Koordinierung der Maßnahmen ebenfalls über die Straßendatenbank mit entsprechenden Zugriffsrechten für die Versorgungsträger abwickeln kann.

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist der Fachbereich Infrastruktur zuständig. Alle Informationen zu der Genehmigung dokumentiert die Stadt in der Straßendatenbank. Entsprechend der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet, den tatsächlichen Baubeginn mittels eines Vordrucks anzuzeigen.

Den Ausgangszustand dokumentiert die Stadt Meschede vor Baubeginn bei größeren Maßnahmen in einem gemeinsamen Vor-Ort-Termin. Findet kein Vor-Ort-Termin statt, erfolgt die Dokumentation des Zustandes über die Informationen aus der Straßendatenbank.

Während der Bauausführung führt die Stadt Meschede keine Kontrollen der Arbeiten durch. Sie verpflichtet den Vorhabenträger auch nicht, die verschiedenen Phasen der Ausführung über Fotos und Nachweise zu dokumentieren. Hierdurch könnte die Stadt die Dokumentation der Aufbrüche sicherstellen und diese Nachweise ebenfalls in der Straßendatenbank hinterlegen. Zudem bietet es sich an, während der Ausführungsphase die Informationen zum Straßenaufbau aufzunehmen und für die Beurteilung des Straßenzustandes zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte die Bauausführung zukünftig verstärkt dokumentieren. Die Informationen sollte sie dazu nutzen, die Datenbasis für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Integriert sie auch diese Informationen in der Straßendatenbank, können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.

Nach Beendigung der Maßnahme ist der Vorhabenträger verpflichtet, das Ende der Arbeiten über eine Fertigstellungsanzeige anzuzeigen. Die Abnahme erfolgt durch einen Vorort-Termin, der bei größeren Maßnahmen mit allen Beteiligten durchgeführt wird. Etwaige Mängel werden im Protokoll festgehalten und die Stadt fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen. Die Stadt überprüft und protokolliert die Beseitigung der Mängel. Zusätzlich zum Protokoll dokumentiert die Stadt Meschede den Aufbruch über Fotos und pflegt alle Informationen in die Straßendatenbank ein.

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

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Meschede die Aufbrüche in einem Vor-Ort-Termin. Die Gewährleistungsabnahme dokumentieren die Beteiligten schriftlich und über Fotos. Etwaige Mängel wer-

den mit einer Frist zur Beseitigung dokumentiert und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert. Alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme hinterlegt die Stadt ebenfalls in der Straßendatenbank.

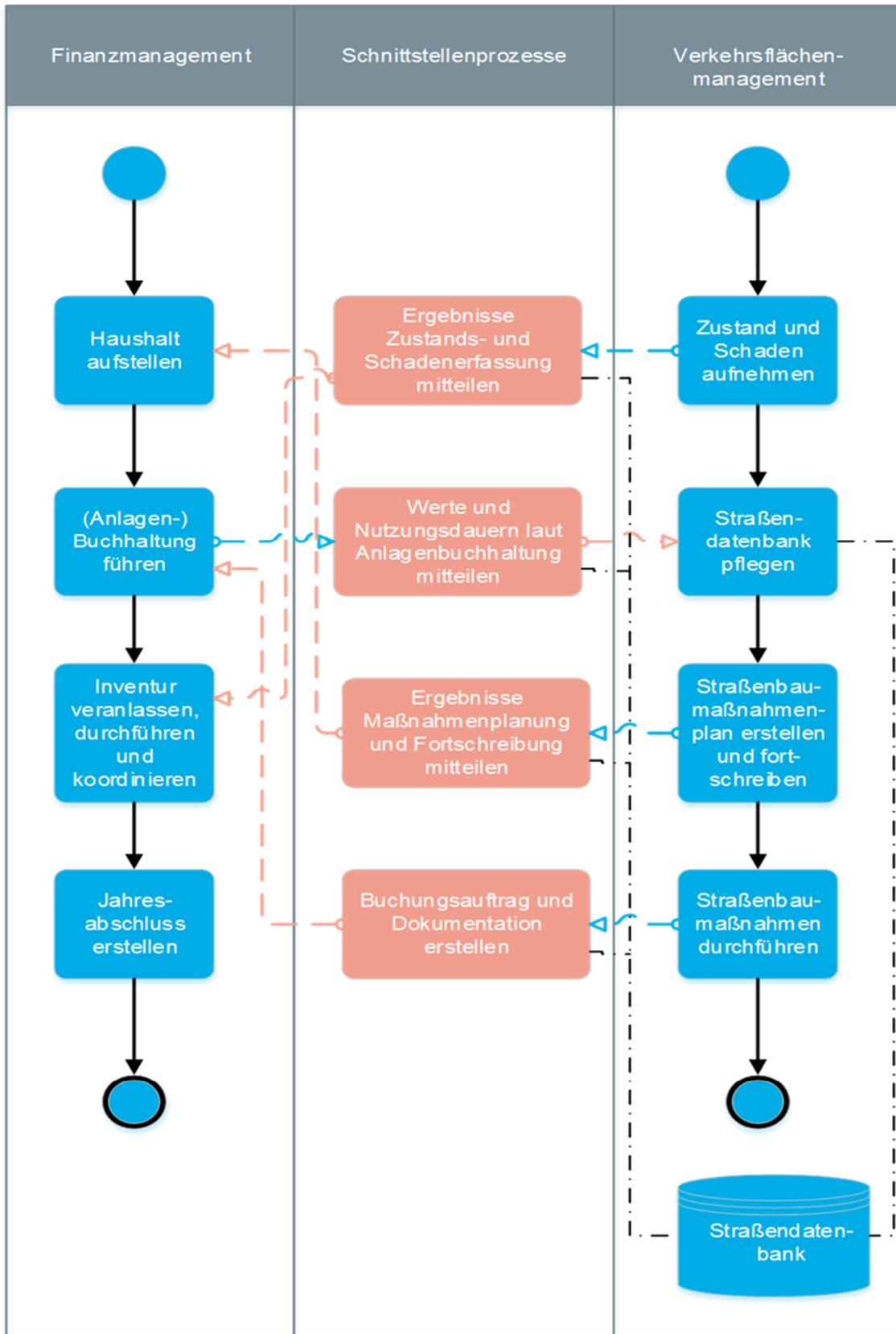
#### 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sind in Meschede gut organisiert. Auch der Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank im Rahmen der Jahresabschlüsse als auch für die körperliche Inventur ist grundsätzlich sichergestellt.

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

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

### Schnittstellenprozess



Die **Stadt Meschede** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen.

In den Arbeiten zum Jahresabschluss gleichen die Fachbereiche Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank über Excel-Listen miteinander ab. Nach der Zustandserfassung und –bewertung im Jahr 2013 erfolgte ebenfalls ein Abgleich im Sinne einer körperlichen Inventur. Durch unterschiedlich hinterlegte Werte in den Systemen ergeben sich jedoch Probleme in dem Abgleich. Während in der Bilanz mit den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten gearbeitet wird, rechnet die Straßendatenbank mit hinterlegten Durchschnittswerten. Insofern gibt es für das Verkehrsflächenvermögen trotz des regelmäßigen Abgleichs zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung unterschiedliche Datengrundlagen. Grundsätzlich sollte auch in der Straßendatenbank mit den tatsächlichen Werten gearbeitet werden. Für Planungen und Prognoserechnungen können und sollten zusätzlich auch Durchschnittswerte für die verschiedenen Maßnahmen hinterlegt sein. Alternativ können in der Straßendatenbank auch die tatsächlichen Werte der Anlagenbuchhaltung zusätzlich eingespielt werden. So können technische und finanzwirtschaftliche Aspekte besser miteinander verbunden werden und die Fachbereiche arbeiten mit gleichen Datengrundlagen.

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

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Meschede gehört in dem Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den sehr dünn besiedelten Städten. Das überdurchschnittlich große Stadtgebiet erfordert eine entsprechend große Verkehrsfläche. Dies kann sich tendenziell eher belastend auswirken. Die Verteilung der Straßenkategorien zeigt keine wesentlich be- oder entlastende Tendenz.

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

Das Stadtgebiet von **Meschede** umfasst eine Fläche von 218,5 qkm. Damit gehört die Stadt Meschede zu den flächenmäßig größten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Nur zwei Kommunen haben ein noch größeres Stadtgebiet. Mit 30.086 Einwohnern zählt die Stadt gleichzeitig zu der Hälfte der einwohnerbezogen kleineren Kommunen in diesem Segment. Das Stadtgebiet in Meschede ist somit dünner besiedelt als in mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

## Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	137	82	327	503	751	2.149	129

Um das große Stadtgebiet zu erschließen, bedarf es in Meschede einer entsprechend großen Verkehrsfläche. In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt ca. 2,1 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf knapp 1,7 Mio. qm Straßenflächen und ca. 450.000 qm befestigte Wirtschaftswegefleichen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben in Meschede mit ca. 21 Prozent einen eher geringeren Anteil an der Verkehrsfläche. Bei den Straßen erfordern solche mit einer stärkeren Verkehrsbelastung insbesondere durch den Schwerlastverkehr in der Regel einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. In Meschede haben die Wohnstraßen einen Anteil von rund 33 Prozent. Auf die Wohnsammel- und Gewerbeerschließungsstraßen entfallen ca. 29 Prozent der Straßenflächen. Auf die Hauptverbindungsstraßen hingegen entfallen weniger als zehn Prozent. Somit indiziert die Verteilung der Straßenkategorien keinen wesentlichen be- oder entlastenden Einfluss.

### 5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Meschede konnte dem bilanziellen Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens bislang nicht entgegenwirken. Der Substanzverlust beläuft sich bis zum Jahr 2018 auf insgesamt 23,4 Mio. Euro bzw. 33 Prozent. Der Vermögenswert der Straßen ist in diesem Zeitraum um 31,5 Prozent zurückgegangen. Die befestigten Wirtschaftswege sind seit 2016 vollständig abgeschrieben.

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

Die Verkehrsflächen sind in **Meschede** bilanziell mit einem Wert von ca. 47 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31. Dezember 2018). Hinzu kommen noch knapp 100.000 Euro für Anlagen im Bau. Dieser Bilanzwert umfasst nahezu ausschließlich das Straßenvermögen. Das Wirtschaftswegevermögen ist seit Ende 2016 vollständig abgeschrieben und steht daher nur noch mit dem Erinnerungswert in der Bilanz.

## Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	2007	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Verkehrsflächen</b>								
Verkehrsflächenquote in Prozent	26,46	32,23	30,50	30,15	29,27	27,58	27,09	25,90
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	26,25	25,03	23,25	22,37
<b>Straßen</b>								
Straßenquote in Prozent	25,86	31,68	30,12	29,95	29,17	27,58	27,09	25,90
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je qm Straßenfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	33,61	32,16	29,65	28,41
<b>Wirtschaftswege</b>								
Wirtschaftswegequote in Prozent	0,61	0,55	0,38	0,19	0,10	0,00	0,00	0,00
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0,40	0,00	0,00	0,00

Die Verkehrsflächenquote bzw. die Straßen-/Wirtschaftswegequote zeigt den Anteil des jeweiligen Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Bereits zur Eröffnungsbilanz wurden die Wirtschaftswege nur noch mit einem geringen Vermögenswert bilanziert. Die Wirtschaftswegequote lag somit im Jahr 2007 schon bei unter einem Prozent. Ende 2016 waren die Wirtschaftswege vollständig abgeschrieben. Bei der Verkehrsflächenquote wie auch bei der Straßenquote liegen die Jahre 2007 und 2018 auf fast gleichem Niveau. Ursächlich hierfür ist eine deutliche Reduzierung der Bilanzsumme im Jahr 2008, die zu entsprechend steigenden Quoten führte.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Hier zeigt sich in den Jahren 2015 bis 2018 ein kontinuierlicher Rückgang der Bilanzwerte.

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

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

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Meschede entfallen nur

etwa 21 Prozent der Verkehrsfläche auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege. Bei den Straßen haben die Wohnstraßen einen Anteil von 33 Prozent. Diese sind in ihrer Herstellung günstiger als die Wohnsammel- bzw. Gewerbeerschließungsstraßen (29 Prozent) und die Hauptverbindungsstraßen (Anteil von ca. neun Prozent).

Die Stadt Meschede hat für ihre Straßen und befestigten Wirtschaftswege einheitlich eine Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgelegt. Die Erfahrungen zeigen, dass unabhängig von der Größe der Kommune die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen im Durchschnitt (Straßen und befestigte Wirtschaftswege) bei etwa 50 Jahren liegt. Die jährlichen Abschreibungen sind in Meschede somit höher und das Verkehrsflächenvermögen wird schneller abgeschrieben als in der Mehrzahl der anderen Kommunen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt für die Straßen in Meschede bei nur noch knapp acht Jahren. Die Nutzungsdauer der befestigten Wirtschaftswege ist 2016 ausgelaufen. Damit sind bereits große Teile des Verkehrsflächenvermögens abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Die Investitionsquoten der Stadt Meschede liegen in den Jahren 2014 bis 2018 jedoch nur zwischen sechs und 40 Prozent und damit auf niedrigem Niveau.

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Straßen	69,21	67,02	64,37	62,20	59,78	57,77	56,07	55,41	53,33	50,94	49,49	47,40
Wirtschaftswege	1,62	1,44	1,26	1,08	0,90	0,72	0,54	0,36	0,18	0,00	0,00	0,00
<b>Verkehrsflächen</b>	<b>70,83</b>	<b>68,46</b>	<b>65,63</b>	<b>63,28</b>	<b>60,68</b>	<b>58,49</b>	<b>56,61</b>	<b>55,77</b>	<b>53,51</b>	<b>50,94</b>	<b>49,49</b>	<b>47,40</b>

Seit der Eröffnungsbilanz zeigt sich ein kontinuierlich sinkender Bilanzwert sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen. Das Vermögen der Wirtschaftswege war bereits Ende 2016 vollständig aufgezehrt. Bei den Straßen liegen die jährlichen Rückgänge zwischen 2,4 und 4,6 Prozent. Insgesamt summiert sich der bilanzielle Werteverzehr bei den Verkehrsflächen in elf Jahren auf ca. 23,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von rund 33 Prozent.

Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Meschede also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

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

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

### Einflussfaktoren Durchschnitt 2015 - 2018

Kennzahlen	Richtwert	Meschede
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,57
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	16,93
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	./.

Wie eingangs im Kapitel „Datenlage“ beschrieben, konnte die Stadt Meschede die Nutzungsdauern der Straßen und Wirtschaftswege nicht nach Flächen gewichten. Daher kann der Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle nicht abgebildet werden.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Der hilfswise berechnete hohe Anlagenabnutzungsgrad belegt eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Demgegenüber zeigt sich der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen deutlich positiver.

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

Die **Stadt Meschede** konnte die durchschnittliche Gesamt- und Restnutzungsdauer ihrer Verkehrsflächen nicht ermitteln (vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage). Daher kann die gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad, der für diese Analyse nach den jeweiligen Abschnittsflächen gewichtet wird, nicht ermitteln. Wir haben hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung herangezogen. Hierbei sind ausschließlich die Nutzungsdauern ohne eine weitere Gewichtung berücksichtigt.

In Meschede ist für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgesetzt worden. Zum 31. Dezember 2018 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die gesamten Verkehrsflächen bei nur noch knapp acht Jahren. Darin enthalten sind auch die Wirtschaftswege, die bereits seit Ende 2016 vollständig abgeschrieben sind. Für die Verkehrsflächen zeigt sich somit mit einem Anlagenabnutzungsgrad von ca. 83 Prozent bilanziell eine deutliche Überalterung des Vermögens.

Die Stadt Meschede hat für ihre Verkehrsflächen im Vergleich zu anderen Kommunen eine geringe Gesamtnutzungsdauer angesetzt. Dies führt dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kommunen.

Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur insbesondere den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

Die Stadt Meschede hat in den Jahren 2006 und 2013 Zustandserfassungen und Bewertungen ihres Straßennetzes durchführen lassen. Mit der Folgeerfassung hat sie auch die Straßendatenbank eingeführt, in der sie die Zustandsklassen regelmäßig fortschreibt. Die Bestände schreibt die Stadt einmal jährlich fest.

Die uns vorliegenden Auswertungen der Ersterfassung und der Gegenüberstellung aus Erst- und Folgeerfassung enthalten keine Flächenangaben. Somit können wir diese nicht der Zustandsklassenverteilung der letzten vier Jahre gegenüberstellen.

### Verteilung der Zustandsklassen Straßen in Prozent



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittliche Zustands- klasse
2015	1,83	27,59	41,93	22,99	5,65	3,03
2018	4,91	28,82	41,57	20,66	4,05	2,90

Der tatsächliche Zustand der Straßen stellt sich demnach deutlich besser dar, als es die bilanzielle Sicht mit einer deutlichen Überalterung des Straßenvermögens vermuten lässt. Von 2015 bis 2018 konnte die Stadt Meschede den Zustand der Straßen sogar leicht verbessern.

Die laufenden Fortschreibungen der Zustandsklassen nimmt die Stadt Meschede auf der Basis der Erkenntnisse aus den Verkehrssicherheitskontrollen vor. Dies ersetzt jedoch nicht die Zustandserfassungen und –bewertungen. Denn der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grds. nicht systematisch erfasst. Insofern ist diese Fortschreibung eine sinnvolle Ergänzung und liefert weitere Erkenntnisse für das Erhaltungsmanagement. Allerdings genügt die Erfassung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrollen auch nicht den Anforderungen an die gesetzlich geforderte körperliche Inventur.

Ihre Wirtschaftswege hat die Stadt Meschede nicht in die Straßendatenbank integriert. Der Zustand der Wege wurde im Rahmen des Wirtschaftswegekonzeptes aufgenommen. Hier sind jedoch nur drei Zustandskategorien gebildet und die Wege ausschließlich mit der Länge aufgenommen worden. Danach sind ca. 39 Prozent in einem guten Zustand, bei ca. 35 Prozent der Wege sind Einzelmaßnahmen erforderlich und bei etwa 26 Prozent der Wege ist eine vollständige Erneuerung erforderlich. Obwohl die Wirtschaftswege also das Ende der bilanziellen Nutzungsdauer erreicht haben, sind sie aus technischer Sicht überwiegend gut nutzbar und nur etwa ein Viertel bedarf einer vollständigen Erneuerung.

Sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen zeigt sich, dass die bilanzielle Entwicklung teilweise deutlich von der tatsächlichen bzw. technischen Entwicklung abweicht. Mit

Blick auf ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement sollte es der Stadt jedoch so weit wie möglich gelingen, finanzwirtschaftliche und technische Sicht aufeinander abzustimmen. Sofern die Entwicklung der tatsächlichen Zustandswerte belegt, dass die technische Nutzungsdauer deutlich über der festgelegten bilanziellen Gesamtnutzungsdauer liegt, sollte die Stadt überlegen, ob und in wie weit hier gegengesteuert werden sollte. Ggf. ist eine Anhebung der Gesamtnutzungsdauer abhängig von den einzelnen Straßenkategorien sinnvoll.

Um die Entwicklung des tatsächlichen Zustands beobachten und analysieren zu können und damit auch ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern, sollte die Stadt Meschede neben den Streckenkontrollen zukünftig weitere regelmäßige Zustandserfassungen durchführen lassen. Diese regelmäßigen Zustandserfassungen sollten möglichst das gesamte Verkehrsflächennetz – also Straßen und Wirtschaftswege – umfassen und so als Grundlage für die körperliche Inventur herangezogen werden. Zudem kann die Stadt die Ergebnisse der Zustandserfassung in die Fortschreibung der bis 2018 gepflegten Kennzahlen wie der durchschnittlichen Zustandsklasse und der Anteile in schlechten Zustandsklassen einfließen lassen (vgl. Kapitel Datenlage – Strategische Steuerung und operatives Controlling).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meschede sollte zukünftig auch weitere Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen.

## 5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Im Durchschnitt der letzten vier Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,57 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 44 Prozent ab.

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

Die **Stadt Meschede** konnte die Unterhaltungsaufwendungen nur für die Verkehrsflächen insgesamt, nicht aber getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen, ermitteln. Danach ergibt sich im Zeitverlauf folgendes Bild:

### Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	464.893	467.461	507.836	522.778
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	1.402	0	4.620	10.710
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	10.000	0	0
Erhaltungsaufwendungen	543.936	583.640	584.048	1.034.975
davon Fremdleistungen	223.231	237.015	218.726	759.796
davon Eigenleistungen	320.705	346.625	365.322	275.179
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>1.010.231</b>	<b>1.061.101</b>	<b>1.096.504</b>	<b>1.568.463</b>

In den Jahren 2015 bis 2017 liegen die Unterhaltungsaufwendungen auf einem konstanten Niveau mit leicht ansteigender Tendenz. Im Jahr 2018 hat die Stadt die Unterhaltungsaufwendungen deutlich erhöhen können.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro je qm

2015	2016	2017	2018
0,50	0,52	0,53	0,74

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,57 Euro je qm in den betrachteten vier Jahren setzt die Stadt Meschede nur etwa 44 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. Dabei sind Faktoren wie unterschiedliche Straßenkategorien, der Anteil von Hauptverkehrsstraßen, Belastungsklassen, Bauweisen, Belastungen durch Schwerlastverkehr usw. zu berücksichtigen.

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

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

#### → Empfehlung

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

Bei der Dokumentation, welche Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt wurden, sollte die Stadt Meschede neben der Höhe der Aufwendungen auch die jeweiligen Flächen erfassen. So kann sie darstellen, welche Flächen in den einzelnen Jahren tatsächlich mit konsumtiven, aber auch investiven, Maßnahmen erhalten werden konnten. Hierbei können sich - wie in den letzten Jahren in vielen Kommunen festgestellt werden musste – auch zwischen Plan und Ist aufgrund deutlicher Preissteigerungen Abweichungen ergeben.

Der Integrierte Baubetriebshof übernimmt in Meschede die betriebliche Unterhaltung sowie kleinere Instandhaltungsmaßnahmen. Im Zeitverlauf entwickelt sich der Anteil der Eigenleistung an den Erhaltungsaufwendungen wie folgt:

#### Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen in Prozent

2015	2016	2017	2018
58,96	59,39	62,55	26,59

In den Jahren 2015 bis 2017 lag der Anteil der Eigenleistungen mit durchschnittlich 60 Prozent relativ hoch. Im Jahr 2018 standen für Fremdleistungen deutlich höhere Ressourcen zur Verfügung. Entsprechend sinkt der Anteil der Eigenleistungen auf ca. 27 Prozent.

In der Instandhaltung sind neben den eigenen Beschäftigten des Integrierten Baubetriebshofes teilweise auch Fremdfirmen tätig. Die Instandsetzung als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Damit lässt sich aus den Fremdleistungen zwar nicht eindeutig die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten, sie lassen aber entsprechende Rückschlüsse zu. Die Aufwendungen für die Fremdleistungen liegen von 2015 bis 2017 jährlich nur zwischen 219.000 und 237.000 Euro. Dies entspricht Aufwendungen von durchschnittlich 0,11 Euro je qm. Im Durchschnitt sind damit in dem Zeitraum jährlich weniger als 0,11 Euro je qm über Instandsetzungsmaßnahmen in die nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen geflossen. Im Jahr 2018 konnte die Stadt die Aufwendungen für die Fremdleistungen deutlich erhöhen. Sie liegen in diesem Jahr bei 0,36 Euro je qm.

Die Zustandserfassung der Straßen und Wirtschaftswege belegt aktuell einen durchschnittlichen Zustand. Im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 zeigt sich bei den Straßen sogar eine leichte Verbesserung des Zustandes. Der Stadt Meschede ist es somit gelungen, trotz der begrenzten finanziellen Ressourcen diese bestmöglich einzusetzen.

Mehr als 40 Prozent der Flächen befinden sich in Zustandsklasse 3. Gerade in diesem Zustand ist eine entsprechende Unterhaltung von großer Bedeutung, um ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern. Insofern zeigt sich mit den in 2018 erhöhten Erhaltungsaufwendungen für die Fremdleistungen der richtige Trend.

#### → Empfehlung

Die Stadt Meschede sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreichend, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.

### 5.6.3 Reinvestitionen

#### → Feststellung

Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 21 Prozent in den Jahren 2014 bis 2018 ist es der Stadt Meschede nicht gelungen, dem bilanziellen Werteverlust von 23,4 Mio. Euro und der Überalterung des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken. Demgegenüber befindet sich das Verkehrsflächennetz in einem durchschnittlich guten Zustand.

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

Die Stadt Meschede hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 insgesamt rund 3,4 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 16 Mio. Euro.

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

#### Reinvestitionsquote in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
39,67	30,23	13,73	17,89	5,87

Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Stadt Meschede bei nur etwa 21 Prozent. Dabei zeigt sich im Zeitverlauf eine rückläufige Tendenz.

Der bilanzielle Werteverlust von ca. 23,4 Mio. Euro innerhalb der letzten elf Jahre und der hohe Anlagenabnutzungsgrad lassen zunächst einen höheren Reinvestitionsbedarf vermuten. Allerdings befinden sich die Straßen und Wirtschaftswege noch in einem durchschnittlich guten Zustand. Von 2015 bis 2018 konnte der Straßenzustand sogar leicht verbessert werden. Dies indiziert, dass die Reinvestitionen in der Vergangenheit noch auskömmlich waren. Hier fehlt es jedoch an der Darstellung der Entwicklung der Zustandsklassenverteilung seit der Eröffnungsbilanz. Um zu beurteilen, wie die bisherigen Erhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen auf die Zustandsentwicklung gewirkt haben, bedarf es einer längerfristigen Betrachtung.

Mit der Maßnahmenplanung für die Verkehrsflächen bis zum Jahr 2028 hat die Stadt Meschede eine gute Basis für eine langfristig nachhaltige Erhaltung geschaffen. Über regelmäßige Zustandserfassungen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen auf die Entwicklung des tatsächlichen Zustands überprüfen. So kann sie bei eventuellen Abweichungen frühzeitig steuernd eingreifen.

Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten abdecken zu können, sind neben den finanziellen Mitteln in der langfristigen Planung auch die erforderlichen personellen Ressourcen zu berücksichtigen. Nur so kann die Umsetzung der Maßnahmen auch tatsächlich realisiert werden.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die grundlegenden Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Meschede vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.	117	E1	Die Stadt Meschede sollte neben den Straßen auch die Wirtschaftswege in die Straßendatenbank integrieren.	119
F2	Die Stadt Meschede nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen zu den Straßen hinterlegt sind. Diese Daten sowie die zusätzlichen Informationen aus den Georadar-Befahrungen bilden die Grundlage für die Planung und Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Die Integration der Wirtschaftswege in die Straßendatenbank fehlt aktuell noch.	121			
F3	Die Stadt Meschede führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen ihr notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	121	E3	Die Stadt Meschede sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.	139
F4	Die Stadt Meschede hat das bis 2018 implementierte Ziel- und Kennzahlensystem für die Verkehrsflächen eingestellt. Damit fehlt es an einer dokumentierten Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	139	E4.1	Die Stadt Meschede sollte zukünftig wieder Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definieren und auswerten. Das Verkehrsflächenvermögen ist von so großer Bedeutung, dass gerade hier nicht auf eine strategische Ausrichtung verzichten werden sollte.	140
			E4.2	Ausgehend von einer Gesamtstrategie sollte die Stadt strategische und operative Zielvorgaben festlegen, die die Leitziele konkretisieren und auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Aus den strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Meschede Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht. Dabei kann sie unter anderem auf die schon bis zum Jahr 2018 ermittelten Kennzahlen zurückgreifen.	141
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F5	Das Aufbruchmanagement ist in Meschede gut organisiert und in die Straßendatenbank integriert. Lediglich die Koordinierung der Maßnahmen läuft noch außerhalb der Straßendatenbank. Die Kontrolle und Dokumentation während der Bauausführung kann mit Blick auf eine stärkere Verzahnung zum Erhaltungsmanagement noch optimiert werden.	142	E5.1	Die Stadt Meschede sollte prüfen, inwieweit sie die Koordinierung der Maßnahmen ebenfalls über die Straßendatenbank mit entsprechenden Zugriffsrechten für die Versorgungsträger abwickeln kann.	143
			E5.2	Die Stadt Meschede sollte die Bauausführung zukünftig verstärkt dokumentieren. Die Informationen sollte sie dazu nutzen, die Datenbasis für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Integriert sie auch diese Informationen in der Straßendatenbank, können z. B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.	143
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F6	Der hilfsweise berechnete hohe Anlagenabnutzungsgrad belegt eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Demgegenüber zeigt sich der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen deutlich positiver.	150	E6	Die Stadt Meschede sollte zukünftig auch weitere Zustandserfassungen und –bewertungen des gesamten Verkehrsflächennetzes durchführen lassen.	153
F7	Im Durchschnitt der letzten vier Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,57 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 44 Prozent ab.	153	E7.1	Die Stadt Meschede sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	154
			E7.2	Die Stadt Meschede sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Aufwendungen ausreicht, eine angemessene Unterhaltung sicherzustellen. Dabei sollte eine langfristig wirtschaftliche Erhaltungsstrategie im Fokus stehen.	155

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 21 Prozent in den Jahren 2014 bis 2018 ist es der Stadt Meschede nicht gelungen, dem bilanziellen Werteverlust von 23,4 Mio. Euro und der Überalterung des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken. Demgegenüber befindet sich das Verkehrsflächennetz in einem durchschnittlich guten Zustand.	130			

## 6. Friedhofswesen

### 6.1 Managementübersicht

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

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

#### **Friedhofswesen**

Der Stadt Meschede liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Sie ist mit einem Grafik-Modul erweitert und zeigt belegte und unbelegte Grabflächen sowie die verschiedenen Bepflanzungen der Grünflächen.

Als Ziel hat Meschede einen Kostendeckungsgrad Friedhofswesen von 90 Prozent in den Haushaltsplänen verankert. Dieser wird bereits seit Jahren erreicht bzw. überschritten. Der Kostendeckungsgrad von über 100 Prozent wird durch die Abgabe der Trauerhallen, die Konzentration der Gräber auf die Innenbereiche aber auch durch pflegeleichtere Bepflanzungen auf den Freiflächen erreicht.

Die Gebührenkalkulation basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Die Stadt Meschede kalkuliert die Gebühren über Äquivalenzziffern ohne Berücksichtigung der Flächen. Hier werden vor allem die Laufzeit, die Wahlmöglichkeiten und die Art der Pflege einbezogen.

Das Flächenmanagement der Stadt Meschede im Friedhofswesen orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten, z. B. Baumgräber, werden angeboten und bei entsprechender Nachfrage auch erweitert. Durch die Struktur der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich in den Innenbereichen der Friedhöfe vergeben. Dadurch können die Randbereiche pflegeärmer umgestaltet und günstiger gepflegt werden.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige, der Baumbestand ist relativ alt. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zeigt durchschnittliche Unterhaltungskosten obwohl die Topografie besonders die Unterhaltung der Wege erschwert.

### 6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

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

### Strukturzahlen Friedhofswesen 2018

Grundzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	7,00	1,00	3,00	7,00	11,00	21,00	13
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	130.020	68.000	84.891	139.702	141.355	266.522	13

Bei diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die mittleren kreisangehörigen Städte in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Stadt Meschede** mit sieben kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Anzahl und damit verbundenen Flächen bewirtschaftet.

Von den sieben kommunalen Friedhöfen der Stadt Meschede befinden sich zwei in der Kernstadt und die anderen in den Ortschaften. Weiter gibt es noch neun Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft, sowie zwei Ehrenfriedhöfe der Stadt Meschede und einen jüdischen Friedhof.

### Bestattungszahlen 2018

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	43,90	43,90	69,00	69,85	88,93	117,37	13
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm kommunale Friedhofsfläche	1,30	1,07	1,61	1,95	2,56	3,48	13

Die offiziellen Sterbezahlen in Meschede sind stark geprägt von einer Vielzahl an Alten- und Pflegeheimen. Dies beeinflusst die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbezahl in Prozent“.

- 2018 wurden rd. 44 Prozent der Sterbefälle in Meschede auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.

Die Anzahl der kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2019 um knapp 1,8 Prozent gesunken. In der durchschnittlichen Betrachtung der Jahre 2015 bis 2019 liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen bei rd. 43 Prozent. Hier sind keine gravierenden Schwankungen zu erkennen.

## 6.4 Steuerung und Organisation

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

### 6.4.1 Strukturen und Prozesse

- Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Meschede klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Fachbereich Infrastruktur.

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

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Meschede** ist der Fachbereich 66, Infrastruktur. Hier sind alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Verwaltung mit Gebührenkalkulation, Antrag- und Bescheidbearbeitung gebündelt. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht der Fachbereich Infrastruktur mit dem städtischen Friedhofsverwalter zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht.

## 6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

### → Feststellung

Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen gibt es die Zielsetzung eines 90 prozentigen Kostendeckungsgrades.

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

Im Haushalt 2019/2020 der **Stadt Meschede** wurde als Ziel ein Kostendeckungsgrad von mindestens 90 Prozent formuliert. Dieses Ziel erreicht Meschede bereits seit längerem.

Strategische Ziele hat die Stadt Meschede bisher nicht definiert. Politisch wurde grundsätzlich beschlossen, keinen Friedhof zu schließen. Für bessere Auslastungen der kleineren Ortsteil-Friedhöfe wurde das Angebot unter anderem durch Urnenhaine erweitert.

Strategische Ziele sind notwendig, damit der Fachbereich die Friedhofsplanung entsprechend ausrichten und Kennzahlen bilden kann. Nur so wird das Gesamtkonzept Stadt Meschede umsetzbar.

### → Empfehlung

Die Stadt Meschede sollte strategische Ziele erarbeiten. Das ist die Aufgabenstellung für den Fachbereich. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.

Im Fachbereich Infrastruktur geführte Kennzahlen zeigen die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf. Mit diesen Kennzahlen passt die Stadt Meschede ihr Angebot dem Bedarf und den

aktuellen Entwicklungen regelmäßig an. Wichtig ist dem Fachbereich die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und ein angemessenes Erscheinungsbild der Friedhöfe. Um dies zu erreichen arbeitet der Fachbereich mit selbstgesteckten Zielen. Dazu gehört z. B. die konzentrierte Grabvergabe in bestimmten Bereichen, die Umwandlung von Flächen in pflegeleichte Rasenflächen aber auch ein umfangreiches Angebot verschiedener Grabarten.

### 6.4.3 Datenlage/ IT

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

- Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Meschede bereits alle steuerungsrelevanten Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen und das Ende von Nutzungsrechten ist Inhalt dieser Fachsoftware und zur Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen notwendig.

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

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Meschede** eine spezielle Friedhofssoftware ein. Mit dieser Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Die abgeschlossene Aufnahme aller Friedhöfe mit genauen Flächen-, Nutzungs- und Bepflanzungsangaben sowie einem Baumkataster sind durch ein Grafik-Modul Teil dieser Fachsoftware. Der Ablauf der Nutzungsrechte ist ebenfalls Bestandteil des Grafik-Moduls. Mit diesen Daten liegen aussagekräftige Grundlagen und Friedhofspläne für die optimierte Steuerung vor. Weiter bietet diese Fachsoftware die Möglichkeit über eine Schnittstelle zum Finanzverfahren der Stadt die Daten direkt auszutauschen. Zusätzlich erfolgen regelmäßige Abstimmungen mit der Kämmerei über die Gebührensatzung.

### 6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Meschede nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

*Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen*

*immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.*

Um den Bürgerinnen und Bürgern Auskunft zu Bestattungen, Grabarten und Kosten geben zu können, nutzt die **Stadt Meschede** das Internet. Die Website der Stadt Meschede gibt Informationen zu Ansprechpartnern. Eine Verlinkung zur Friedhofssatzung ist hinterlegt.

Immer wieder (kein fester Rhythmus) findet ein Tag des Friedhofes statt. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger über das Angebot der Stadt informieren. Verschiedene Aussteller wie z. B. Bestatter, Steinmetze und das ortsansässige Kloster, zeigen ihre Leistungen und Angebote.

Publikationen, Flyer oder vertiefende Internetinformationen z. B. der vorhandenen Bestattungsarten der Stadt gibt es nicht. In besonderen Fällen wie z.B. der Einrichtung eines Kolumbariums, erstellt die Stadt Meschede Flyer. Durch gute Presseinformationen informiert die Stadt ihre Bürgerinnen und Bürger über Neuerungen oder das Angebot einer neuen Grabart.

#### → **Empfehlung**

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Meschede ihre Informationen im Internet weiter ausbauen.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Stadt Meschede besteht diese Konkurrenzsituation durch eine starke regionale Bindung der Einwohnerinnen und Einwohner noch nicht.

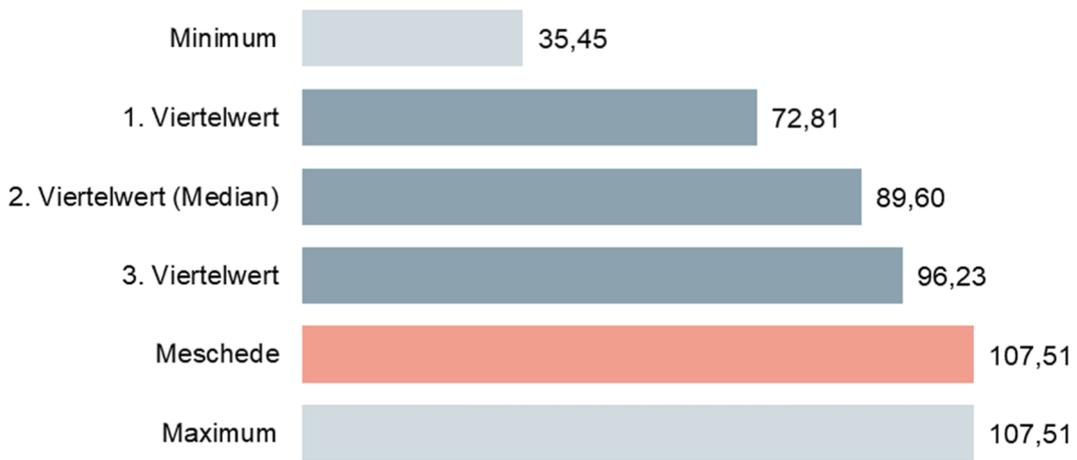
## 6.5 Gebühren

- Die Gebührenkalkulationen der Stadt Meschede sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen Friedhofswesen gesamt liegt schon seit längerem um 100 Prozent.

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

Die Betrachtung der Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



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



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Stadt Meschede** liegt in den betrachteten Jahren 2013 bis 2018 über 100 Prozent.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017	2018
118,07	101,34	101,14	102,34	107,06	107,51

Quelle: Jahresergebnisse 2013 bis 2018

Die Gebührenkalkulation erfolgt auf Grundlage des betriebswirtschaftlichen Abrechnungsbogens (BWA). Hier werden alle Kostenarten entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt dem verursachenden Gebäuhrentatbestand zugeordnet oder über Umlageschlüssel verteilt. Kosten für einen Anteil öffentliches Grün werden bei der Gebührenkalkulation abgezogen. In der Gebührenkalkulation berücksichtigt Meschede alle gebührenrelevanten Kosten, auch kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten. Die Kostenüberdeckungen werden einer Gebührenrücklage zugeführt und in der nächsten Kalkulationsperiode als Guthaben berücksichtigt. Die Betriebsabrechnung führt die Kämmerei für den Integrierten Baubetriebshof (IBB) und den Fachbereich Infrastruktur.

Die verschiedenen Gebühren des Friedhofswesens hat die Stadt Meschede in der Friedhofsgebührensatzung vom 14.12.2018 und mit dem Ziel der Kostendeckung festgesetzt. Ein Konkurrenzdruck mit geringen Gebühren privater Dienstleister besteht im Hochsauerland bisher noch nicht.

Ein Kostendeckungsgrad Friedhofswesen von ungefähr 107 Prozent im Jahr 2018 zeigt, dass das gesteckte Ziel eines Kostendeckungsgrades von ca. 90 Prozent erreicht wird. Das ist der höchste Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleichsjahr.

Begünstigend ist der Umstand, dass die Stadt Meschede die sieben Trauerhallen nicht mehr im kommunalen Bestand führt. Der Kostendeckungsgrad nur für Trauerhallen beträgt im Durchschnitt der Vergleichskommunen nur ca. 75 Prozent.

### 6.5.1 Grabnutzungsgebühren

- Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt und nutzen damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum zur Gebührenkalkulation aus. Durch die regelmäßige Gebührenkalkulation sind Preissteigerungen berücksichtigt.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>15</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten kalkuliert die **Stadt Meschede** über verschiedene Äquivalenzziffern jedes Jahr neu. Diese tragen den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, werden gleichmäßig verteilt. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten finden keine Berücksichtigung. Die Gebühren für Urnengräber sind durch die Äquivalenzziffern sogar etwas teurer als vergleichbare Erdgräber.

### 6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

- Die Stadt Meschede hat sechs Trauerhallen an einen privaten Nutzer übergeben und eine zu einem Kolumbarium umgebaut.

*Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstat-*

<sup>15</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

*tung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.*

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters oft verbunden mit Sanierungsstau meist nicht kostendeckend betreiben. Dass die **Stadt Meschede** keine Trauerhallen zu unterhalten hat, begünstigt den Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens gesamt. Bei den Vergleichskommunen werden im Schnitt nur bei ca. 60 Prozent aller Beisetzungen die Trauerhallen genutzt.

Die Stadt Meschede hat eine ihrer ehemaligen Trauerhallen in ein Kolumbarium umgebaut. Dies wird sehr gut angenommen sodass die Stadt Meschede zurzeit innerhalb des Gebäudes die Urnenplätze erweitert. Die anderen sechs Trauerhallen wurden dem Konzessionsnehmer im Rahmen des Konzessionsvertrags übergeben. In diesem werden neben der Nutzung und Überlassung der Trauerhallen auch die Erbringung hoheitlicher und pflegerischer Tätigkeiten vertraglich geregelt. Der Konzessionär vermarktet die Trauerhallen in eigener Regie.

## 6.6 Flächenmanagement

### 6.6.1 Ausgangslage

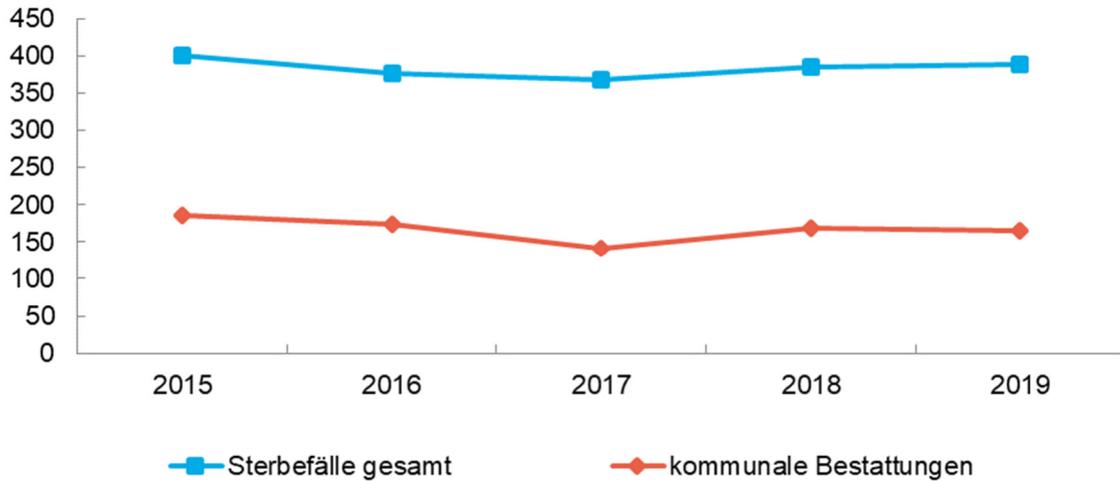
Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Grundlage für ein erfolgreiches Flächenmanagement ist Kenntnis über die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und des Bestattungsverhaltens. Besonders die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent“ ist für die weitere Planung notwendig. Aber auch die Entwicklung des speziellen Grabwahlverhaltens spielt eine wichtige Rolle.

Im Rahmen des aktiven Flächenmanagements hat die **Stadt Meschede** seit vielen Jahren keine Erweiterungen der Friedhöfe mehr durchgeführt. Durch eine gute Beratung der Hinterbliebenen vor Ort erfolgt die Neuvergabe von Gräbern innerhalb der bestehenden Grabfelder. Dadurch werden die sogenannten „Flickenteppiche“ weitestgehend vermieden. Auch ermöglicht diese Art der Vergabe eine Orientierung der aktiven Grabfelder im Zentrum der Friedhöfe. Dadurch entstehen in den Randbereichen Grünflächen mit geringerer Pflegeintensität.

Die Bevölkerung der Stadt Meschede sinkt tendenziell. IT.NRW prognostiziert für Meschede für das Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von fast 17 Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen stetig steigt.

### Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2015 auf relativ konstantem Niveau liegt. Lediglich im Jahr 2017 ist der Anteil der kommunalen Bestattungen zurückgegangen. Die Daten von IT.NRW für die Sterbezahlen im Jahr 2039 prognostizieren auch hier Konstanz. Im Rahmen der Friedhofsbedarfsplanung versucht Meschede die Bestattungszahlen mindestens auf gleichem Niveau zu halten aber möglichst durch ein breitgefächertes Angebot, konstante Gebühren und attraktive Friedhöfe sogar zu steigern.

### Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	56,21	18,11	28,90	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	33,14	21,08	43,87	55,21	68,16	77,30	14
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	10,65	0,00	3,50	4,59	10,65	31,86	13

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen der Stadt Meschede verdeutlichen den Trend zu Urnenbestattungen nicht. Das kann z. B. mit der Preisgestaltung für die verschiedenen Grabformen zusammenhängen. In Meschede werden oft Erdwahlgräber gekauft und dann mit zwei Urnen belegt. Das ist günstiger als ein Urnenwahlgrab, läuft zehn Jahre länger und es besteht auch nachträglich noch die Möglichkeit einer Erdbestattung.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen (Urnenhain). Weitere Grabarten sind z. B. Urnengemeinschaftsgräber, Rasenpflegegräber, Kolumbarium.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies so um das Jahr 2000 in den meisten Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt und heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen häufig nur noch weniger als 40 Prozent aller Bestattungen. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstädten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Meschede bereits reagiert und bietet pflegefreie Rasengräber, Urnengemeinschaftsfelder und pflegefreie Erdgräber an. Weitere Alternativen bieten drei Urnenhaine und ein Kolumbarium.

## 6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

- Die Stadt Meschede betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Durch die Wiederbelegung freier Gräber ist die Belegungsdichte der Grabfelder recht hoch.

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

Die Stadt Meschede hat auf drei ihrer Friedhöfe in den letzten Jahren Urnenhaine angelegt. Diese betragen im Jahr 2018 ca. 14 Prozent aller Bestattungen und werden gut nachgefragt. Für muslimische Bürgerinnen und Bürger wurde auf einem Friedhof ein separater Bereich entsprechend der Vorgaben des Glaubens eingerichtet.

Bei der Besichtigung zweier Friedhöfe der Stadt Meschede am 10. März 2021 haben wir auch die Belegungsdichte betrachtet. Hier zeigen sich deutlich die Erfolge eines konsequenten Flächenmanagements. Die Friedhöfe weisen in den Grabfeldern im Verhältnis wenig freie Grabstellen auf. In den Randbereichen legt die Stadt Meschede extensive Grünflächen an.

Die Stadt Meschede hat mittels ihrer umfangreichen Fachsoftware ein Friedhofskonzept erarbeitet. Daraus ableitend wurden in den 90er Jahren keine neuen Flächen als Bestattungsflächen ausgebaut. Auch werden vor allem in den Randbereichen keine Nutzungsrechte mehr verkauft und möglichst keine Bestattungen durchgeführt. Diese Bereiche werden freigezogen, als Grünflächen ausgewiesen und wenn möglich verkauft.

Um bei der Verlängerung von Nutzungsrechten sich nicht für die nächsten 30 Jahre binden zu müssen, bietet die Stadt Meschede Verlängerungen von 10, 20 und 30 Jahren an. Dadurch werden viele Wahlgräber verlängert und die Auslastung der Friedhöfe bleibt auf einem hohen Niveau.

### Flächenanteile der Grabarten

Die Flächenanteile für Grabflächen (Standardflächen für belegte und freie Grabflächen Erd- und Urnengräber) an der Gesamtfläche der kommunalen Friedhöfe beträgt im Jahr 2018 etwas über 28 Prozent. Dieser Wert stellt den Maximalwert dar. In dem Vergleich sind keine Flächen für Gemeinschaftsgräber oder anonyme Gräber enthalten. Auch stehen uns hier nur sechs Vergleichswerte zur Verfügung. Da in Meschede der Anteil an Erdgräbern im Vergleich sehr hoch ist, sind auch die Flächenanteile an Grabflächen sehr hoch. Der Anteil an Grün- und Wegeflächen erreicht mit knapp 43 Prozent einen geringen Wert im ersten Viertel der Vergleichskommunen.

### 6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- Die Stadt Meschede passt die Friedhofsplanung regelmäßig an. Die Vergabe neuer Nutzungsrechte erfolgt konzentriert auf inneren Grabfeldern. Die Randbereiche werden in Grünflächen umgestaltet. Neue Grabformen werden nachfrageorientiert angeboten.

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

Die Vergabe neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Da in Meschede die Bestattungszahlen konstant und auch die Prognose bis 2039 entsprechend ist, entstehen noch keine größeren unbelegten Flächen. Gemäß der Friedhofsplanung konzentriert Meschede Neuverkäufe von Grabstellen in die Innenbereiche der Friedhöfe und nutzt die Randbereiche zur Ausweisung von Grünflächen. Es konnten auch schon unbelegte Randflächen ohne Friedhofsnutzung an landwirtschaftliche Betriebe verkauft werden.

### Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber (Reihen- und Wahlgräber) 2018	58
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2019 bis 2023	160
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahl- und Baumgrab) 2018	42
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2019 bis 2023	8
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	18

Bezeichnung	Anzahl
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2019 bis 2023	18

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. In Meschede werden Flächen ohne Neuvergaben in der Fachsoftware markiert und anderweitig überplant.

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen vorliegt.

Bei den Erdgräbern stehen jedes Jahr rund 1.300 freie Grabstellen zuzüglich ca. 160 freiwerdende Grabstellen mehr zur Verfügung als benötigt werden. Die Stadt Meschede plant, Grabfelder mit nur noch wenigen Gräbern langfristig nicht wieder zu belegen und in pflegeleichte Grünflächen umzugestalten. Auch bei den freien und freiwerdenden Urnengrabstellen zeigt sich ein Überangebot. Hier wird analog der Erdgräber agiert. Einige der freien Felder werden als pflegefreie Grabfelder angeboten. Es handelt sich vor allem um Rasengräber und Urnengemeinschaftsgräber aber auch um anonyme Bestattungen. Um der steigenden Nachfrage nach Baumbestattungen nachkommen zu können, erweitert die Stadt Meschede zurzeit einen Urnenhain auf vorhandenem Gelände des Nordfriedhofs in Meschede. In dem Kolumbarium sind bereits fast alle Urnenkammern belegt. Die Stadt Meschede erweitert in dem vorhandenen Gebäude, einer ehemaligen Trauerhalle, die Urnenkammern um auch hier der steigenden Nachfrage nachzukommen.

## 6.7 Grünpflege

### 6.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

#### Strukturkennzahlen Erholungs- und Grünfläche 2018

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	88,26	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14

Kennzahlen	Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	6.410	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14

### Grün- und Wegeflächen Friedhöfe in qm 2018

Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
55.474	32.129	54.797	64.768	88.092	129.737	12

### Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018

Meschede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,67	42,67	47,39	55,26	69,83	82,45	12

Da die Belegungsdichte auf den Friedhöfen der Stadt Meschede vergleichsweise hoch ist, ist der Flächenanteil der Grün- und Wegeflächen sehr gering. Weitere Flächen betreffen die Gebäude, wie z. B. die Trauerhallen.

Die Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche liegt ungefähr am 1. Viertelwert und ist damit ebenfalls gering.

Die Stadt Meschede ist als eine Stadt im Hochsauerland unterdurchschnittlich dicht besiedelt und zeigt im Vergleich den höchsten Anteil an Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet. Da diese örtlichen Strukturen bereits aus vielen Erholungsflächen bestehen, sind auf den kommunalen Friedhöfen nur wenig zusätzliche öffentliche Grünflächen ausgewiesen. Dieser Anteil öffentliches Grün ist nicht für die Aufgabe des Friedhofswesens erforderlich, sondern wird allen Bürgerinnen und Bürgern als zusätzliche Erholungsfläche zur Verfügung gestellt. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten werden nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie werden aus dem städtischen Haushalt beglichen.

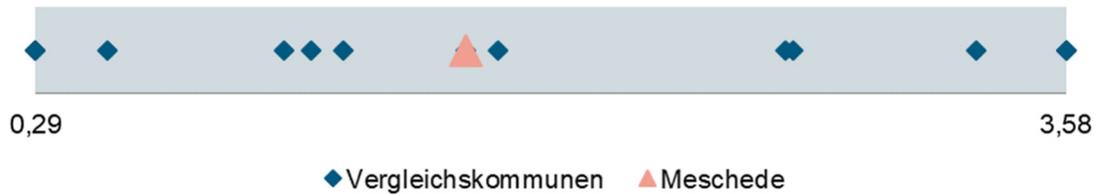
## 6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

- Durch die konsequente Umsetzung der Friedhofsplanung und die Umgestaltung freier Flächen mit extensiver Bepflanzung erreicht die Stadt Meschede durchschnittliche Unterhaltungskosten bei der Grün- und Wegepflege.

*Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.*

### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2018

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



Maßnahmen zur Reduzierung des Pflegeaufwandes der Grünflächen werden im Rahmen der regelmäßigen Pflegearbeiten sukzessive umgesetzt.

Die Unterhaltungskosten je qm Grünfläche und je qm Wegefläche werden nicht getrennt erfasst. Besonders bei den Wegeflächen ergibt sich durch die Topografie der Stadt Meschede ein höherer Unterhaltungsaufwand durch die kostenintensive Notwendigkeit von Rampen und Treppen. Ohne entsprechende Maßnahmen bildet sich schnell ein erheblicher Sanierungsstau.

Um den Zustand der wassergebundenen Wege zu verbessern und den Pflegeaufwand zu verringern hat die Stadt Meschede diese Wege „geschält“ und mit einem neuen Unterbau versehen. Dieser besteht aus einer Schicht Schotter und darüber einer Schicht Brechsand. Weil sich in diesem Unterbau kein organischer Anteil befindet, verhält er sich ähnlich wie Beton. Durch diese Verdichtung vermeidet Meschede den Wuchs von Unkraut und Gras auf den Wegen.

Die Unterhaltungs- und Kontrollkosten für den Baumbestand sind trotz des hohen Alters der Bäume nur leicht über dem Durchschnitt. Die Verkehrssicherheit muss bei älteren Bäumen häufiger kontrolliert werden als bei einem jungen Baumbestand, da sie anfälliger für Krankheiten, Pilzbefall, Holzfäule oder Astbruch sind.

## 6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung und Organisation</b>					
F1	Strategischen Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen gibt es die Zielsetzung eines 90 prozentigen Kostendeckungsgrades.	163	E1	Die Stadt Meschede sollte strategische Ziele erarbeiten. Das ist die Ausrichtung für den Fachbereich. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.	163
F2	Die Stadt Meschede nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	164	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Meschede ihre Informationen im Internet weiter ausbauen.	165

## 7. gpa-Kennzahlenset

### 7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 7.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Meschede

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-65	-33	-275	-34	22	74	394	64	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	40,30	38,23	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	59,70	63,10	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	1.274 (Jahr 2010)	820	314	1.898	2.927	3.900	7.325	29	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	42	122	-48,67	101	190	237	853	64	2019	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	5,75	5,88	4,23	7,37	8,21	9,62	13,80	68	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	4,82	4,85	4,05	5,23	5,78	6,57	8,25	68	2019	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.743	2.565	3.869	4.619	5.151	7.136	84	2018	./.
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	2.800	3.022	2.810	3.327	3.631	4.000	4.758	34	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.692	1.682	979	1.639	1.764	1.979	2.312	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	140	171	43	119	176	230	368	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	134	168	67	153	196	299	723	35	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	246	266	153	243	281	342	498	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	172	209	5	111	138	177	271	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	127	132	70	164	249	294	723	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	82	273	56	132	251	300	736	36	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	8	0	32	52	199	736	35	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	207	114	19	193	326	503	1.255	36	2019	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.324	2.104	1.209	1.979	2.363	2.652	3.929	87	2019	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	111	156	88	123	149	182	333	84	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	286	414	234	318	350	385	620	78	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	407	293	204	381	458	692	2.185	36	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	221	247	0	291	348	442	1.770	51	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	217	303	389	445	656	21	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	298	335	190	267	318	367	491	72	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	124	313	400	454	707	38	2018	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	9,28	10,17	7,55	10,36	12,84	16,59	29,10	77	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,55	28,87	4,15	17,43	23,57	30,51	110,36	53	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,86	9,79	7,55	9,78	11,11	12,84	17,61	70	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	8,88	2,00	0,00	0,00	6,40	48,86	100	78	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	7,01	7,90	0,00	6,75	7,86	9,44	24,99	75	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	92	86,23	61,44	88,50	101	115	163	76	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	12,7	12,94	9,98	13,04	14,53	17,91	27,14	78	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	121	95,77	95,77	114	134	162	342	78	2018	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	276	382	42,65	147	201	283	578	79	2018	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	375	283	283	479	546	631	807	79	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	481	364	334	470	534	624	1.019	77	2018	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	620	70	298	380	502	964	98	2019	./.
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	277	62	55	77	87	98	208	78	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	60,00	250	235	339	386	425	562	78	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	6,22	6,06	1,05	3,26	4,29	6,32	10,55	72	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	3,37	3,50	0,56	1,37	2,12	2,89	5,04	72	2019	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	78	50	86	113	143	192	92	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	16,43	0,00	2,09	3,93	6,27	20,00	90	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	57	53	79	110	131	275	47	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	48	31	59	71	107	156	51	2019	Bauaufsicht
<b>Friedhofswesen</b>										
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	1,30	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	k. A.	107,51	35,45	72,81	89,60	96,23	107,51	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent*****	k. A.	*****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10	2018	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro*****	k. A.	1,66	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2018	Friedhofswesen
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	k. A.	1,64	2,75	3,27	4,07	4,81	59	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	184	316	396	454	691	54	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Meschede 2012	Meschede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	58,68	150	212	276	500	51	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	28,24	68,12	15,65	51,24	76,17	98,23	192	92	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	k. A.	290	556	777	907	1.375	58	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	316	305	68	176	209	268	426	108	2018	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	19,66	20,23	0,26	2,66	5,26	8,39	25,70	60	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	0,84	0,64	0,13	0,92	1,44	2,52	9,83	55	2019	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	14,17	15,21	5,40	8,59	11,41	14,67	28,65	64	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,29	3,29	0,91	2,81	4,20	6,44	12,54	61	2019	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	27,17	27,65	1,03	3,98	6,42	16,69	58,84	52	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	0,36	0,56	0,19	0,87	1,82	2,53	10,77	45	2019	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

\*\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

\*\*\*\*\*Nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden.

\*\*\*\*\*Die Stadt Meschede unterhält keine Trauerhallen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)