

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Kreuztal im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Kreuztal	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kreuztal	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	33
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	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Beteiligungen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Beteiligungsportfolio	78
2.3.1	Beteiligungsstruktur	79
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	80
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	81
2.4	Beteiligungsmanagement	83
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	83
2.4.2	Berichtswesen	84
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	86
3.	Bauaufsicht	87
3.1	Managementübersicht	87
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
3.3	Baugenehmigung	88
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	88
3.3.2	Rechtmäßigkeit	90
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	93
3.3.4	Geschäftsprozesse	94
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	95
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	97
3.3.7	Personaleinsatz	100
3.3.8	Digitalisierung	103
3.3.9	Transparenz	104
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	106
4.	Vergabewesen	110
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	111
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	112
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	115
4.4	Sponsoring	118
4.5	Bauinvestitionscontrolling	119
4.6	Nachtragswesen	120
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	121
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	123
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	125

5.	Verkehrsflächen	127
5.1	Managementübersicht	127
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	128
5.3	Steuerung	128
5.3.1	Datenlage	129
5.3.2	Straßendatenbank	130
5.3.3	Kostenrechnung	131
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	131
5.4	Prozessbetrachtung	133
5.4.1	Aufbruchmanagement	133
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	137
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	140
5.5.1	Strukturen	140
5.5.2	Bilanzkennzahlen	141
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	142
5.6.1	Alter und Zustand	144
5.6.2	Unterhaltung	146
5.6.3	Reinvestitionen	147
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	149
6.	Friedhofswesen	152
6.1	Managementübersicht	152
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	153
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	153
6.4	Steuerung und Organisation	155
6.4.1	Strukturen und Prozesse	155
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	155
6.4.3	Datenlage/ IT	156
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	157
6.5	Gebühren	158
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	160
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	160
6.6	Flächenmanagement	162
6.6.1	Ausgangslage	162
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	164
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	165
6.7	Grünpflege	166
6.7.1	Ausgangslage	166
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	166
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	168
7.	gpa-Kennzahlenset	169

7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	169
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	169
7.3	gpa-Kennzahlenset	171
	Kontakt	178

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Kreuztal hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die Haushaltssituation war in den Jahren 2014 und 2017 zunächst noch angespannt. Die Stadt erreicht aber seit 2013 ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte. Die gute konjunkturelle Lage hat hierzu wesentlich beigetragen.

Die Stadt Kreuztal plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit negativen Ergebnissen. Die Haushaltsplanung geht dabei von vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Erträgen aus. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Planung nicht. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen erste Erkenntnisse und Prognosen vor, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Kreuztal sein werden. Die Stadt Kreuztal hat diese in dem Haushaltplan 2021 berücksichtigt.

Das Eigenkapital ist seit 2013, aufgrund der negativen Jahresabschlüsse 2014 und 2017, um neun Prozent gesunken. Trotz allem verfügt Kreuztal über eine gute Eigenkapitalausstattung. Strukturell ist der Haushalt 2019 nicht ausgeglichen, sondern weist eine Konsolidierungslücke aus.

Die einwohnerbezogenen Schulden der Stadt Kreuztal sind im interkommunalen Vergleich deutlich niedriger als in der überwiegenden Zahl der Vergleichskommunen. Dazu beigetragen hat ein restriktives Schuldenmanagement, wodurch die Schulden um 24,9 Prozent gesenkt werden konnten. Geprägt sind die Schulden von Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Kreuztal einen Wert unterhalb des Median.

Allerdings ist zu erwarten, dass sich die Verschuldung in den nächsten Jahren deutlich erhöhen wird. Ursächlich hierfür ist, dass die geplanten Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Zudem ergeben sich im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bei wichtigen Gebäudepositionen und dem Verkehrsinfrastrukturvermögen bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade.

Zur nachhaltigen Sicherung der Haushaltslage sind Informationen und eine aktive Steuerung in allen Handlungsfeldern erforderlich. Das gilt besonders auch für die kommunalen Unternehmen.

Die **Beteiligungsstruktur** der Stadt Kreuztal ist überschaubar gehalten. Sowohl die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss ausüben kann, als auch die Anzahl der Beteiligungsebenen sind gering. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt ist primär das Sondervermögen Städtisches Wasserwerk Kreuztal. Die höchsten Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben die Zweckverbände Südwestfalen-IT und der Schulzweckverband Kreuztal-Hilchenbach-Bad Laasphe. Insgesamt ergeben sich niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement entspricht im Wesentlichen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben. Die Stadt hat die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihrer wesentlichen Beteiligung, dem städtische Wasserwerk Kreuztal, zu vertreten. Alleine aufgrund der Vorgaben der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) NRW besteht hier eine enge Verzahnung mit den kommunalen Entscheidungsträgern. Die Beteiligungsberichte werden zeitnah erstellt, um die kommunalen Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik bei der Beteiligungssteuerung zu unterstützen. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt es, indem die Stadt verstärkt darauf hinwirkt, sämtliche grundlegenden Daten der Beteiligungen digital vorzuhalten. Ebenso sollten die Zweckverbände und die Sparkasse vollständig im Beteiligungsbericht erfasst werden.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen. Die Bauaufsicht der Stadt Kreuztal ist insgesamt gut organisiert, arbeitet weitgehend rechtssicher und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. Lediglich bei der Dokumentation, dem Aufbau eines Wissensspeichers bei Ermessensentscheidungen kann die Stadt den workflow noch verbessern. Das Vier-Augen-Prinzip, das bei allen Entscheidungen eingehalten wird, dient der Korruptionsprävention. Gleichzeitig unterstützt es die Rechtssicherheit.

Die Bauanträge werden in der Stadt Kreuztal in Papierform gestellt. Zur weiteren Optimierung und stärkeren Serviceorientierung sollte die Stadt Kreuztal zudem die Digitalisierung ihrer Bearbeitungsprozesse weiter vorantreiben und mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abbilden.

Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen gibt es im Vergleichsjahr 2019 weniger Bauanträge je Vollzeit-Stelle in Kreuztal. Zum einen hat die Topografie Kreuztals Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit von Bauanträgen. Außerdem gab es in dem betrachteten Zeitraum neben Personalwechseln auch eine Umstellung in der Software aufgrund der geänderten Rechtslage. Dies hat dazu geführt, dass sich der Bestand an unerledigten Fällen in der Anzahl vergrößert hat. Die Stadt Kreuztal sollte diese Entwicklung beobachten.

Weiterhin haben wir das **Vergabewesen** der Stadt Kreuztal geprüft. Die Stadt Kreuztal kann im Rahmen einer interkommunale Zusammenarbeit Vergaben über den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein abwickeln. Tatsächlich nutzt Kreuztal diese Möglichkeit bisher eher selten, in der Regel nur für öffentliche Ausschreibungen. Die Stadt sollte daher die Prozesse und Zuständigkeiten der dezentralen Vergabe innerhalb der Stadtverwaltung so eindeutig regeln, wie es für die interkommunale Zusammenarbeit bereits geschehen ist.

Die Betrachtung von einzelnen Maßnahmen belegt die Schwachstellen des dezentral organisierten Verfahrens. Die örtliche Rechnungsprüfung wird gut, teilweise auch beratend, in die Vergabeverfahren eingebunden. Dies erhöht die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren. Die Stadt Kreuztal hat mit einer entsprechenden Dienstanweisung gute Voraussetzungen zur Korruptionsprävention getroffen. Sie sollte ihre Beschäftigten in einem kontinuierlichen Rhythmus an die Vorgaben zum Korruptionsschutz erinnern und eine Schwachstellenanalyse vornehmen. Für das Sponsoring gibt es in Kreuztal einen Mustervertrag, der den Beschäftigten zur Verfügung steht. Durch regelmäßige Informationen der politischen Gremien über vorhandenes Sponsoring könnte die Stadt Kreuztal das Themenfeld abrunden.

Bei der Realisierung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen schwankt die Höhe der Abweichung der Schlussrechnung vom ursprünglichen Auftragswert in Kreuztal von Jahr zu Jahr. Um dauerhaft niedrige Abweichungen zu erzielen, sollte die Stadt insbesondere bei größeren Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Hierzu sollte sie die Rahmenbedingungen schriftlich festlegen. Ein Nachtragsmanagement gibt es in Kreuztal bisher nicht. Eine Auswertung und Analyse der Ursachen für Nachträge und Auftragsüberschreitungen könnte dabei unterstützen, Abweichungen vom Auftragswert zu minimieren.

Die Erhaltung der **Verkehrsflächen** stellt viele Städte in Nordrhein-Westfalen vor Herausforderungen. Kreuztal bildet hier keine Ausnahme. Aktuell kann die Stadt die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nicht sicherstellen. Es fehlt u. a. eine städtische Gesamtstrategie, aus der sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten ließen. Mit der 2020 durchgeführten Bestands- und Zustandserfassung soll Abhilfe geschaffen werden. Aus der aktuellen Datenlage soll zeitnah ein Erhaltungskonzept aufgestellt und die körperliche Inventur nachgeholt werden.

Positiv stellt sich das Aufbruchmanagement dar. Der Prozess von der Koordinierung, über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist bereits gut strukturiert. Hier besteht nur noch geringer Optimierungsbedarf.

In der Gesamtbetrachtung der Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen der Verkehrsflächen zeigen sich jedoch hohe finanzielle Risiken für die Stadt Kreuztal. In den letzten zehn Jahren hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen sehr stark verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 23 Prozent. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit zu gering, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten Jahre bei nur elf Prozent. Daher besteht weiterhin das Risiko ungeplant Vermögen zu verzehren. Die Reinvestitionen sollten am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden.

Gleiches gilt für die Unterhaltungsaufwendungen. Diese Aufwendungen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Korrespondierend mit dem geringen Finanzmitteleinsatz zeigt sich ein bereits fortgeschrittener Anlagenabnutzungsgrad.

In dem Bereich des **Friedhofswesens** steht u. a. der Wandel der Bestattungskultur im Fokus. Der Stadt Kreuztal liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Ein Grafik-Tool ist ebenfalls vorhanden, die entsprechende Schnittstelle zur Fachsoftware wird zurzeit erstellt.

Die Gebührenkalkulation basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Die Stadt Kreuztal kalkuliert die Gebühren über Äquivalenzziffern. Hier werden vor allem die Laufzeit, die Wahlmöglichkeiten und die Art der Pflege einbezogen.

Der Kostendeckungsgrad wird durch die Vorhaltung von acht Trauerhallen stark beeinflusst.

Das Flächenmanagement der Stadt Kreuztal im Friedhofswesen orientiert sich am Bestand und Bedarf. Sobald die Schnittstelle zwischen Friedhofssoftware und Grafik-Tool erstellt ist, will die Stadt Kreuztal aus den Erkenntnissen ein langfristiges Friedhofskonzept erarbeiten.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige, der Baumbestand und auch die Wegeflächen sind sehr gering. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zeigt aufgrund der pflegeleichten Bepflanzung minimale Unterhaltungskosten je qm.

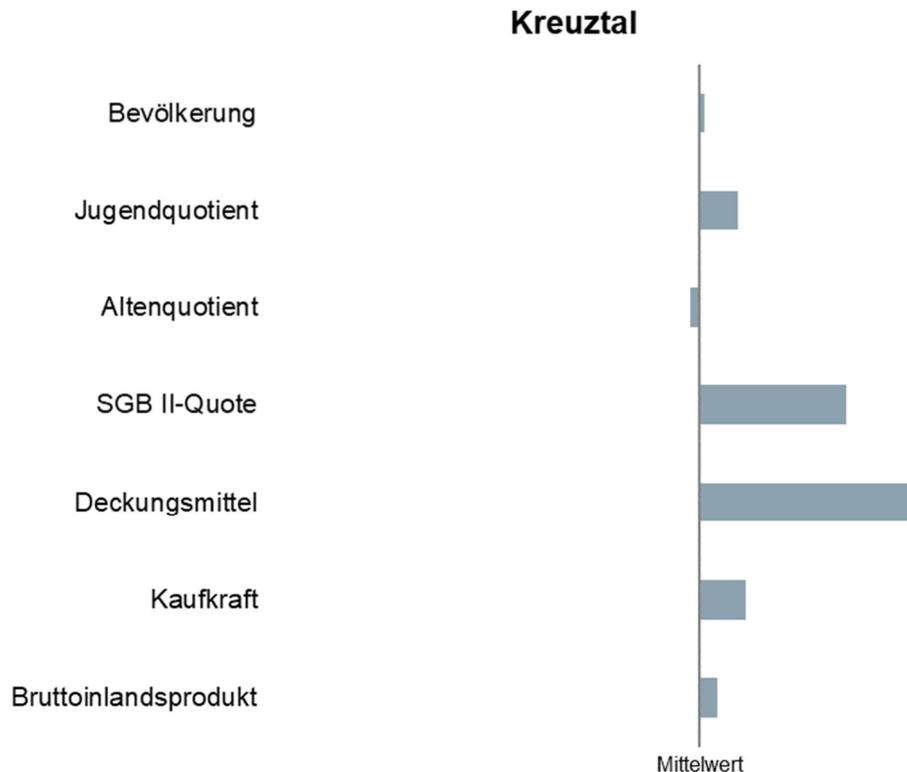
0.2 Ausgangslage der Stadt Kreuztal

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale der Stadt Kreuztal 2018



Die Stadt Kreuztal ist eine mittlere kreisangehörige Stadt mit rund 31.080 Einwohnern laut IT.NRW im Kreis Siegen-Wittgenstein. Der Demografie-Bericht des Kreises Siegen-Wittgenstein hat rund 31.000 Einwohner für Kreuztal festgehalten.

Für die Stadt Kreuztal wird laut IT.NRW eine steigende Einwohnerentwicklung vorausgesagt. Bis zum Jahr 2040 soll die Einwohnerzahl auf rund 31.200 Einwohner steigen. Auch der Demografie-Bericht des Kreises geht von einer ähnlichen Entwicklung aus (31.207 Einwohner bis zum Jahr 2039).

Die Fläche umfasst 71 qkm und ist auf elf Stadtteile aufgeteilt. Die Fläche ist vergleichsweise etwas geringer als die der weiteren mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Diese haben eine durchschnittliche Fläche von 82 qkm.

Die drei Themen Kultur-, Familien- und Sportfreundlichkeit spielen in der Stadt Kreuztal nach wie vor eine wichtige Rolle. Die Stadt hat in den Jahren 2015 bis 2020 erhebliche Mittel in die frühkindliche Bildung und Betreuung investiert. Es wurden Betreuungsplätze für unter Dreijährige geschaffen und alle städtischen Kindertagesstätten an die heutigen Standards moderner Bildungseinrichtungen angepasst. Auch der quantitativen Bedarfssituation für die Betreuung sowie Bildung von Kindern unter und über drei Jahren wurde in den vergangenen Jahren Rechnung getragen und sowohl das Platzangebot in den städtischen Einrichtungen als auch dasjenige der freien Träger entsprechend ausgebaut.

Das städtische Engagement beschränkt sich jedoch nicht nur auf die frühkindliche Betreuung und Bildung; ein weiterer Schwerpunkt ist die Schulinfrastruktur. Neben einer Vielzahl von - zum

Teil – größeren Sanierungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren stehen aktuell und in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen an, um schulorganisatorische Maßnahmen umzusetzen und die Kreuztaler Schullandschaft zukunftsfähig aufzustellen.

Vor dem Hintergrund des vielfältigen Engagements sieht sich die Stadt Kreuztal im interkommunalen Wettbewerb gut aufgestellt. Das führte u. a. auch dazu, dass eine große Nachfrage nach Wohnraum besteht. Rat und Verwaltung haben sich daher auf den Weg gemacht und im Jahre 2018 ein Wohnraumkonzept auf die Beine gestellt. Ziel ist ein Maßnahmenbündel, durch das sowohl ausreichende Baulandflächen erschlossen als auch Mietwohnungen in allen Preissegmenten – auch solche mit „bezahlbaren Mieten“ - geschaffen werden sollen. Bedeutsame Einzelvorhaben in diesem Zusammenhang sind die Reaktivierung des sogenannten „Bender-Areals“ im Stadtteil Ferndorf und die „Schaffung einer Neuen Mitte“ im Stadtteil Buschhütten.

Aufgrund von Planung und Ausweisung von Bauland und den v. g. Kriterien ist die Stadt Kreuztal ein attraktiver Wohnstandort u. a. für junge Familien.

Auch die Nähe zum Oberzentrum Siegen spielt bei den Strukturmerkmalen eine wesentliche Rolle. Allerdings wird das Oberzentrum Siegen von der Stadt Kreuztal nicht als Konkurrenz gesehen. Vielmehr ergänzen sich die Angebote. Die Nähe beider Städte zueinander führt eher zu einer positiven Wechselwirkung.

Die Innenstadt-relevanten Parameter gestalten sich im Vergleich zu den vergangenen Jahren nicht mehr problematisch. Durch die Umsetzung des „Innenstadt-Entwicklungskonzeptes (IEK)“ und nennenswerte öffentliche sowie private Investitionen hat sich in der Kreuztaler Innenstadt in den vergangenen Jahren vieles entwickelt. Anfang des Jahres 2015 wurde die neue Stadtbibliothek in der Stadtmitte eröffnet. Die neue Stadtbibliothek mit ihrem breiten Publikum dient demzufolge auch als „Frequenzbringerin“ für das Zentrum. Der innerstädtische Marktplatz ist in den vergangenen Jahren ebenfalls neugestaltet worden.

In Folge dieses IEK sind umfangreiche private Investitionen, durch die neue Geschäftsbauten und über 100 zentrumsnahe Mietwohnungen entstanden. Die Leerstandflächen konnten abgebaut und die Aufenthaltsqualität im Innenstadtbereich durch die baulichen Maßnahmen, aber auch durch die Schaffung eines guten Branchen- und Angebotsmix, deutlich gesteigert werden.

Die Verbesserung der städtischen Infrastruktur steht insgesamt auf der Agenda der Stadt Kreuztal. Nicht zuletzt durch ein offensives sowie zielgerichtetes Fördermittelmanagement ist es gelungen, erhebliche Mittel aus der Städtebauförderung bzw. dem Nachfolgeprogramm „Starke Menschen, starke Quartiere“ zu generieren und mit finanzieller Unterstützung von Bund, Land und sogar Europäischer Union verschiedene Projekte auf den Weg zu bringen. Beispielhaft seien an dieser Stelle die Erneuerung der Jugendbegegnungsstätte, der Umbau der Stadthalle zu einem Bürgerforum, die Verbesserung der Wegeverbindung zwischen der Fritz-Erler-Siedlung und der Innenstadt oder aber auch die Umgestaltung des Bildungs- und Sportcampus angeführt.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Der Altenquotient 2018, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Kreuztal mit 36,3 Prozent genau auf Höhe des Mittelwertes der vergleichbaren Kommunen von 36,7 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren

Generation darstellt, beträgt in Kreuztal im Jahr 2018 33,7 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,2 Prozent. Daher kann Kreuztal als junge Stadt bezeichnet werden.

Die Strukturmerkmale zeigen mit der SGB II-Quote zwar eine belastende Wirkung. Im Gegensatz zur SGB II-Quote ist die überdurchschnittliche Kaufkraft wiederum entlastend. Die SGB II-Quote ist mit 9,9 Prozent im Vergleich zum Mittelwert von 8,4 Prozent überdurchschnittlich.

Die Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger Kreuztals über der Kaufkraft der Vergleichskommunen liegt. In Kreuztal liegt die Kaufkraft bei 25.376 Euro, der Mittelwert liegt bei 24.087 Euro.

Die Wirtschaftsstärke einer Stadt oder eines Kreises zeigt sich zudem im Bruttoinlandsprodukt. Für den Kreis Siegen-Wittgenstein beträgt dieses im Mittel der Jahre 2014 bis 2017 68.097 Euro und ist damit überdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Kreuztal sind höher als bei den Vergleichskommunen. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die Stadt Kreuztal ist abundant, d. h. sie erhält keine Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen je Einwohner in der Stadt Kreuztal 1.934 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2018. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.548 Euro deutlich niedriger.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal im Jahr 2014 wurden im Rechnungsprüfungsausschuss und im Rat der Stadt Kreuztal vorgestellt und eingehend diskutiert.

Die Ergebnisse haben in Teilen bei der strategischen Ausrichtung des städtischen Handelns Berücksichtigung gefunden. In einigen Bereichen waren sie durch die weitere tatsächliche Entwicklung allerdings hinfällig. So zum Beispiel bei einer Reihe von haushaltsmäßigen „Risikoeinschätzungen“ bzw. durch notwendige Anpassungen in der städtischen Schullandschaft, oder auch durch Aktivitäten des Gesetzgebers, wie zum Beispiel bei den Regelungen zum Gesamtabschluss.

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

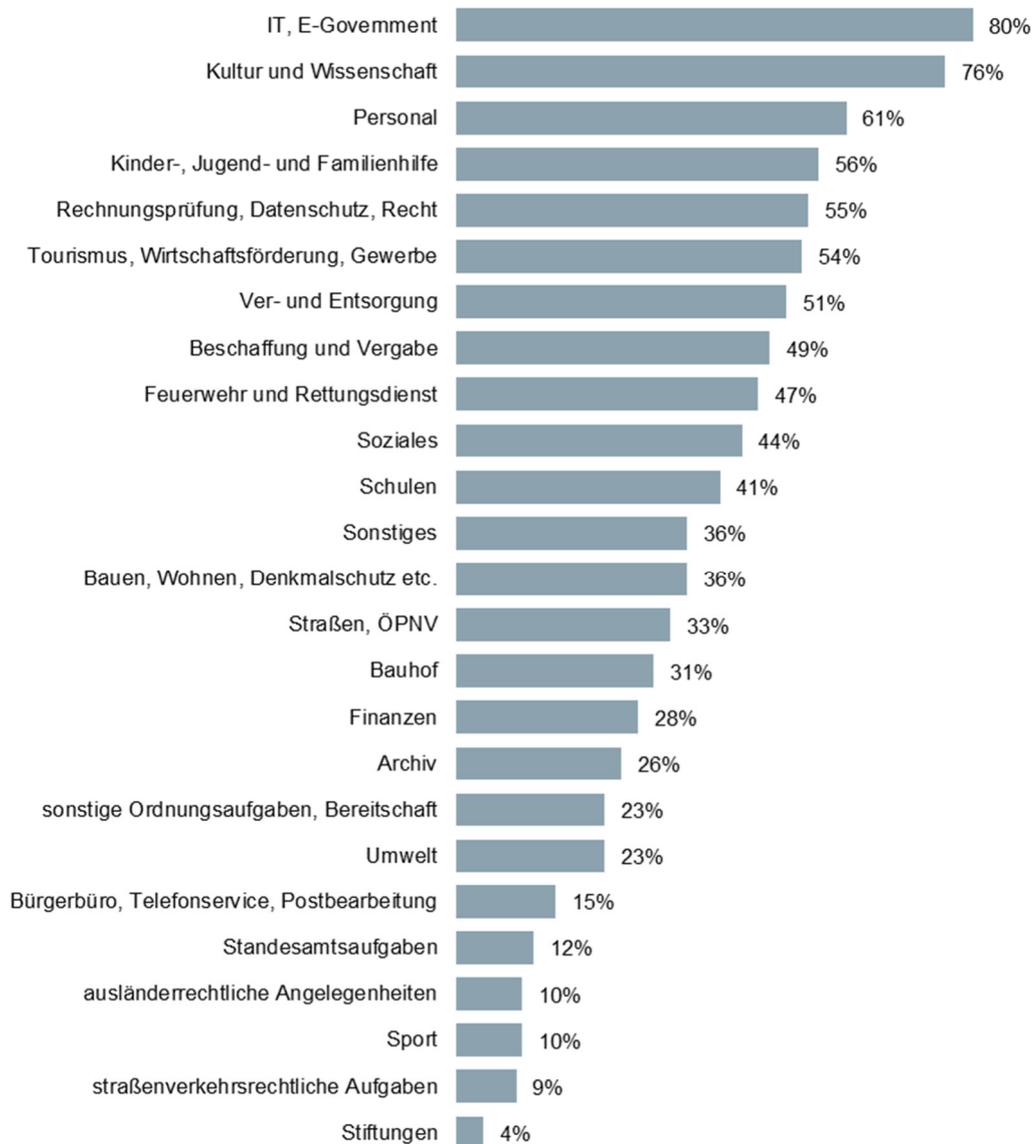
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

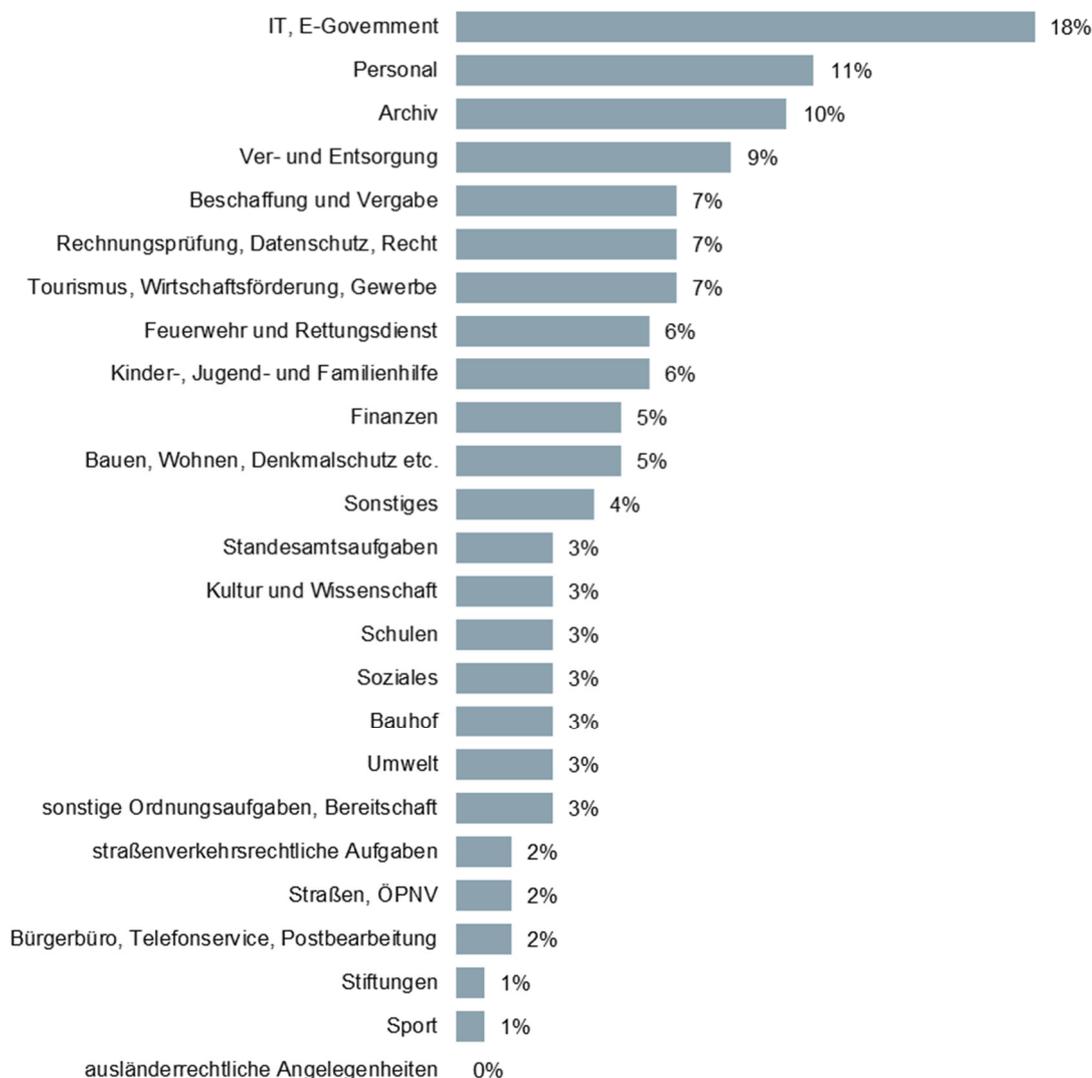


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung 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, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

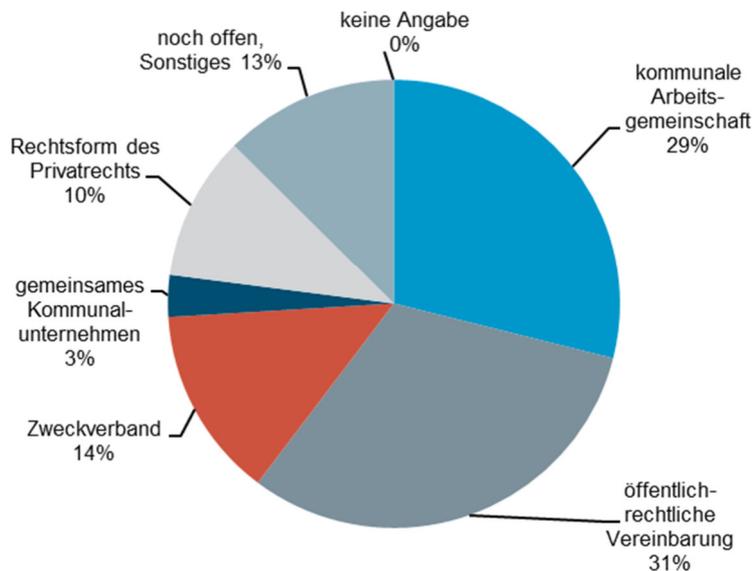


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

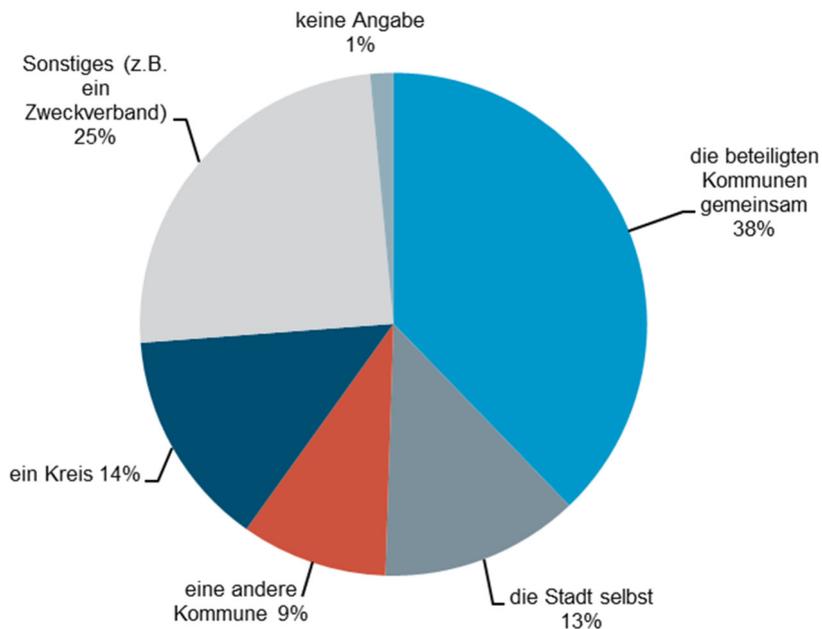


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

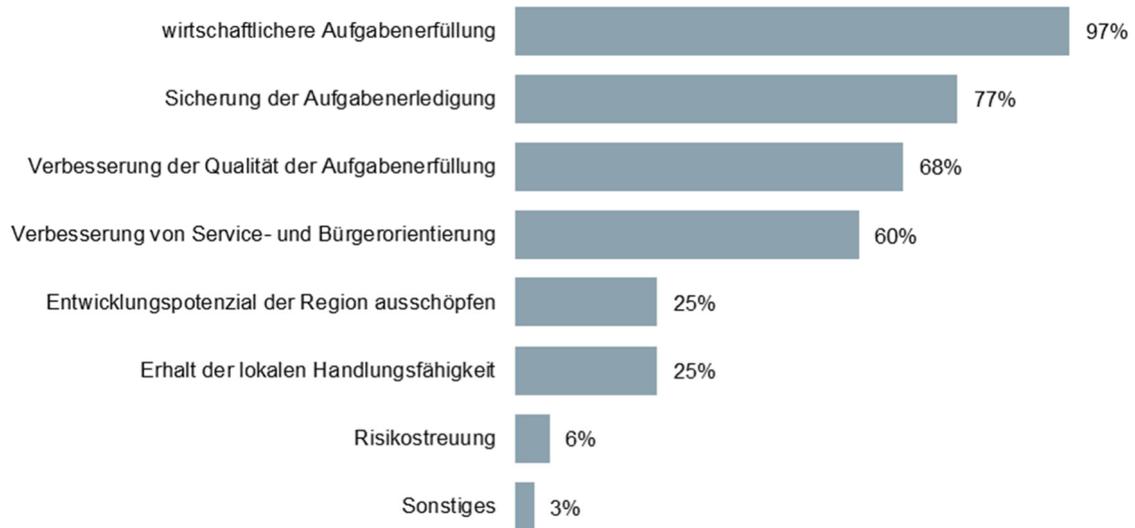


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

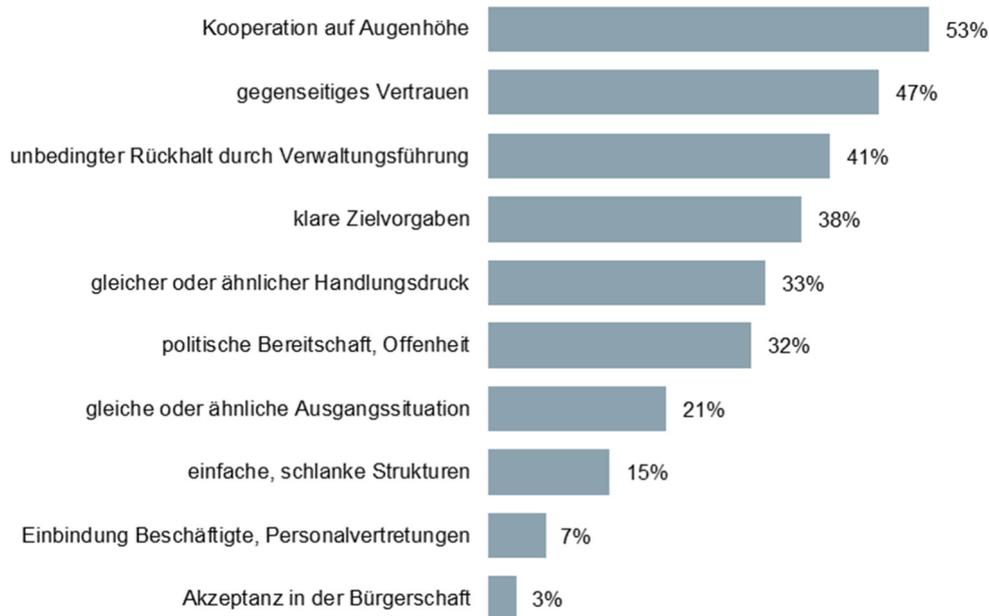
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



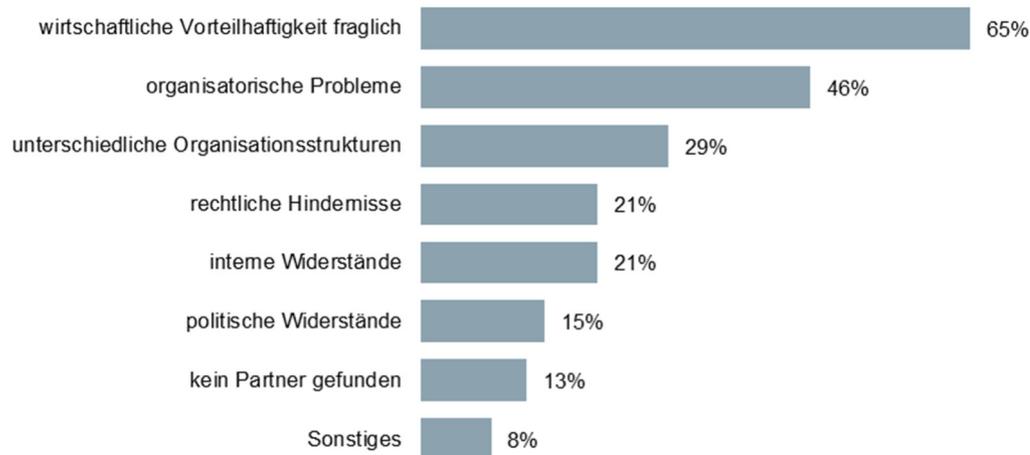
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kreuztal

Die Stadt Kreuztal ist bereits in verschiedenen Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit tätig. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren insgesamt sechs Projekte umbesetzt. Diese Kooperationen finden mit den Nachbarkommunen und mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein statt.

Die Ziele der IKZ der Stadt Kreuztal sind insbesondere:

- Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Risikostreuung
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In der Regel wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Bildung eines Zweckverbandes zur Gestaltung der IKZ in der Stadt Kreuztal gewählt.

Die Aufgabenfelder der IKZ der Stadt Kreuztal erstrecken sich wie in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen auf die Aufgabenfelder Datenverarbeitung, Vergabe, Volkshochschule oder Abwasserentsorgung.

Zum Themenfeld Vergabe nimmt die Stadt Kreuztal zusammen mit weiteren Städten des Kreises Olpe und des Kreises Siegen-Wittgenstein die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein in Anspruch. Diese Kooperation soll zukünftig weiter ausgedehnt werden. Siehe hierzu auch den Teilbericht Vergabewesen.

Zusammen mit vielen anderen Städten ist die Stadt Kreuztal dem Rechenzentrum Südwestfalen-IT angeschlossen.

Mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein betreibt die Stadt Kreuztal mit einer eigenen Nebenstelle und eigenem Personal die gemeinsame Volkshochschule.

Die Förderschulkooperation zwischen den Städten Kreuztal und Hilchenbach wurde in der Zwischenzeit auch um die „Lachsbachschule“ in Bad Laasphe erweitert.

Neben dem gemeinsamen Themenfeld Abwasserentsorgung ist geplant, diesen Sektor zukünftig um eine gemeinsame Klärschlamm Entsorgung zwischen den Städten Siegen und Kreuztal auszudehnen.

Die Politik in Kreuztal setzt sich ebenfalls mit dem Thema IKZ auseinander. Die Themenfelder werden anlassbezogen besprochen. Der weitere Prozess wird offen begleitet.

Neue Chancen für IKZ-Projekte sieht die Stadt Kreuztal durch finanzielle Anreize, wie z. B. die Förderrichtlinie IKZ, der Ausbau der Digitalisierung, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und von Fachverfahren. Unsicher ist für die Stadt aber auch die Entwicklung der Umsatzsteuerproblematik.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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.

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Kreuztal von Dezember 2020 bis August 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Kreuztal überwiegend die Daten des Jahres 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2019.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Dorothee Jülich
Bauaufsicht	Anika Wolff
Vergabewesen	Anika Wolff
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior
Friedhofswesen	Sabine Ewald

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

Am 25. August 2021 wurde der Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 30. September 2021 vorgestellt.

Herne, den 22. Oktober 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Ledebur

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Kreuztal nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.	E1	Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten
F2	Mit Ausnahme des Jahres 2019 kann die Stadt Kreuztal die gestiegenen Aufwendungen ohne Sozialleistungen nicht durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens abhängig.	E2	Die Stadt Kreuztal sollte einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	E3	Die Stadt Kreuztal sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Kreuztal nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren zumeist vermieden werden.	E4.1	Die Stadt Kreuztal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermitelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.
		E4.2	Die Stadt Kreuztal sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben.	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte die relevanten Beteiligungsinformationen für alle Beteiligungen vollständig erheben und vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Ebenso zählen dazu die Daten der Zweckverbände sowie der Sparkasse Siegen AöR.
		E1.2	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Kreuztal sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben.	E2	Die Stadt Kreuztal sollte den Beteiligungsbericht um Informationen zu den Zweckverbänden und zur Sparkasse erweitern.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Kreuztal bietet kaum Angriffspunkte für Klageverfahren oder Beschwerden. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Bei der Dokumentation von einheitlichen Ermessensentscheidungen sollte die Stadt noch konkreter werden.	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte sicherstellen, dass die komplexen Ermessensentscheidungen dokumentiert und archiviert werden. Ein Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen würde helfen, vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien zu beurteilen und den Wissenserhalt zu garantieren.
		E1.2	Die Stadt Kreuztal sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für Baugenehmigungen jährlich berechnen. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollte die Ursache hinterfragt werden.
F2	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Kreuztal standardisiert. Der Prozess ist aber nur in geringen Teilen digital. Er erfolgt in festgelegten Verantwortungsbereichen.	E2	Die Stadt Kreuztal sollte versuchen den Geschäftsprozess durch eine weitere Digitalisierung zu optimieren. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzungen schaffen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Kreuztal ist effektiv und bietet hinsichtlich des Ablaufes nur wenige Ansatzpunkte für Optimierungen.	E3	Die Stadt Kreuztal sollte bei einer fortschreitenden Digitalisierung das Vier-Augen-Prinzip für die Bauanträge in der Fachsoftware hinterlegen.
F4	Die Bauanträge in der Stadt Kreuztal werden schnell bearbeitet. Die Orientierungsgröße der gpaNRW wird deutlich unterschritten. Die Bauordnung kann keine Auswertung zu den internen Laufzeiten machen.	E5	Die Stadt Kreuztal sollte für jeden Bauantrag ein Vollständigkeitsdatum in der Fachsoftware einpflegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeiten sie direkt beeinflussen kann.
F5	Die Stadt Kreuztal verstößt mit der Weiterbearbeitung der Anträge nach Fristablauf gegen die Regelungen der BauO NRW.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen ist 2019 in Kreuztal geringer als in vielen anderen Kommunen. Zudem gibt es einige Fälle aus dem Vorjahr, die die Bauordnung zusätzlich bearbeiten muss.	E6	Die Stadt Kreuztal sollte die Entwicklung des Anteils der unerledigten Bauanträge weiter beobachten und fortschreiben. Außerdem sollte sie versuchen die Ursachen für den Anstieg zu analysieren, um gegensteuern zu können.
F7	Der Digitalisierungsgrad des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Kreuztal erhöht werden.	E7	Die Stadt Kreuztal sollte das Baugenehmigungsverfahren Schritt für Schritt weiter digitalisieren und die Möglichkeiten der Fachsoftware ausgiebiger nutzen.
F8	Qualitätsansprüche und Ziele werden innerhalb der Bauaufsicht der Stadt Kreuztal nicht über Kennzahlen gemessen oder gesteuert.	E8	Die Bauaufsicht Kreuztals sollte für die Bauordnung konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mit der Hilfe von Kennzahlen überprüfen.
Vergabewesen			
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Kreuztal nicht. Die Stadt Kreuztal ist eine interkommunale Zusammenarbeit zur Nutzung des zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein eingegangen. Diese Servicestelle nutzt sie selten. Die Regelungen der Dienstanweisung Vergabe sind nicht ganz vollständig.	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte ihre Dienstanweisung um klar abgegrenzte Aufgaben und Zuständigkeiten für die Bedarfs- und Vergabestellen erweitern.
		E1.2	Die Stadt Kreuztal sollte sich entscheiden, den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein, wie vereinbart, ab einem Auftragswert von 10.000 Euro zu nutzen oder das Vergabeverfahren stadintern weiter zu zentralisieren.
		E1.3	Die Stadt Kreuztal sollte in Abstimmung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine kompatible Vergabemanagementsoftware einführen.
F2	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden in der Stadt Kreuztal größtenteils erfüllt. Es fehlt noch an der schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt noch nicht vorgenommen.	E2.1	Die Stadt Kreuztal sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann sie durch regelmäßige Hinweise auf die Dienstanweisung oder über eine eigene Seite auf der Homepage/Intranet umsetzen.
		E2.2	Die Stadt Kreuztal sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen (lassen) und die Beschäftigten in die Analyse durch eine Mitarbeiterbefragung einbinden.
		E2.3	Die Stadt Kreuztal sollte die Mitteilung an die Aufsichtsbehörde nachholen und dokumentieren.
		E2.4	Die Stadt sollte die Zuständigkeiten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG schriftlich festlegen und ihre Verpflichtungen turnusmäßig erfüllen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Kreuztal hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung geregelt. Die einheitliche Handhabung, der nicht häufig vorkommenden Leistungen, wird durch einen Mustervertrag unterstützt. Bisher erfolgt keine Information über bestehende Verträge an die Mandatsträger.	E3	Die Stadt Kreuztal, sollte die politischen Gremien und den Anti-Korruptionsbeauftragten turnusmäßig über Sponsoringleistungen informieren.
F4	In der Stadt Kreuztal gibt es keine zentrale Organisationseinheit, die sich mit der Steuerung von Baumaßnahmen beschäftigt. Der Stadt fehlt es ebenfalls an schriftlichen Regelungen, die die Abläufe vereinheitlichen.	E4	Die Stadt Kreuztal sollte einen Leitfaden für ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling für bedeutsame Baumaßnahmen erarbeiten. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität der Steuerung überprüfen.
F5	Die Stadt Kreuztal hat Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienstleistung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es jedoch nicht.	E5	Die Stadt Kreuztal sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. So kann sie wertvolle Erkenntnisse über deren Ursachen und mögliches Verbesserungspotenzial für zukünftige Maßnahmen gewinnen.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Kreuztal kann die im Aufbau befindliche Straßendatenbank derzeit noch nicht nutzen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte weitere relevante Geodaten (zum Beispiel Unfallzahlen, Lärmkartierungen, Klimadaten, etc.) über Webdienste in die eigene Straßendatenbank einbinden.
		E1.2	Zustandserfassungen sollten regelmäßig (z. B. alle fünf Jahre) nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.
F2	Die Stadt Kreuztal hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	E2	Die Stadt Kreuztal sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
F3	Die Stadt Kreuztal hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	E3	Die Stadt Kreuztal sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.
F4	Die Stadt Kreuztal hat ein gut strukturiertes und organisiertes Aufbruchmanagement. Dieses kann in verschiedenen Teilprozessen noch verbessert werden.	E4.1	Der Gesamtkoordinierungsplan mit den geplanten Maßnahmen sollte im Geoinformationssystem und der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden. Zudem sollte den Beteiligten ein Zugriff auf die Daten ermöglicht werden.
		E4.2	Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Smartphone) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.3	Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.
		E4.4	Der Abnahmevermerk sollte an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Dort sind das genaue Abnahmedatum und der Gewährleistungszeitraum definiert.
		E4.5	Die Stadt Kreuztal sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und diese dokumentieren.
F5	Die Stadt Kreuztal hat seit der Eröffnungsbilanz 2008 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) durchgeführt. Die Stadt Kreuztal hat hierzu, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Demnach versichert die Stadt Kreuztal, die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung und -bewertung zu nutzen, um die körperliche Inventur zeitnah nachzuholen.	E5.1	Die aktuelle Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.
		E5.2	Im Rahmen des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollten sich das Tiefbauamt und die Kämmerei abstimmen, welche Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in die Straßendatenbank übernommen werden sollen bzw. welche über eine Datenabfrage zur Verfügung stehen sollen.
		E5.3	Die Stadt Kreuztal sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.
F6	Die Stadt Kreuztal hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bisher nicht sicherstellen können.		
F7	Der Zustand des Straßennetzes der Stadt Kreuztal ist unzureichend.		
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau.	E8	Die Stadt Kreuztal sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen. Ein umfassendes Erhaltungskonzept kann dabei helfen.
F9	Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur elf Prozent.	E9	Die Stadt Kreuztal sollte die Reinvestitionen anhand der Erhaltungsstrategie, die auch die Unterhaltungstätigkeit berücksichtigt, ausrichten.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht definiert. In den Haushaltsplänen gibt es allgemeine Zielsetzungen ohne messbare Rahmenbedingungen.	E1	Die Stadt Kreuztal sollte strategische Ziele erarbeiten. Diese sind die Aufgabenstellung für das Tiefbauamt. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.
F2	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Kreuztal sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen liegt schon seit längerem unter 100 Prozent.	E2	Die Stadt Kreuztal sollte einen Kostendeckungsgrad von annähernd 100 Prozent, mindestens aber in Höhe der geplanten Unterdeckungen, anstreben.
F3	Die Stadt Kreuztal stellt acht Trauerhallen zur Verfügung. Durch geringe Nutzungen und die baulichen Unterhaltungsaufwendungen ist der Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2018 gering. In 2019 steigt der Kostendeckungsgrad wieder auf die geplante Höhe.	E3	Die Stadt Kreuztal sollte durch geeignete Maßnahmen versuchen, den Kostendeckungsgrad für die Nutzung der Trauerhallen zu steigern.
F4	Mit der erfolgten Erstellung einer Schnittstelle zwischen Grafik-Tool und Friedhofssoftware kann die Stadt Kreuztal jederzeit eine Auswertung der aktuellen Belegungssituation erstellen und steuernd reagieren.	E4.1	Die Stadt Kreuztal sollte die Belegungssituation ihrer Friedhöfe über Auswertungen der Friedhofssoftware und des Grafik-Tools regelmäßig analysieren und nach Erfordernis das geplante Friedhofskonzept anpassen.
		E4.2	Die Stadt Kreuztal sollte die Erkenntnisse der Auswertung des Ablaufes von Nutzungsrechten in das geplante Friedhofskonzept einarbeiten in dem sie die zukünftige Nutzung einzelner Bereiche festlegt.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Kreuztal** 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	□	▲	□

Seit 2013 erreicht die **Stadt Kreuztal** in allen Jahren ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte. Es ist der Stadt bewusst, dass die gute konjunkturelle Lage wesentlich hierzu beigetragen hat. Die Haushaltssituation war insbesondere in den Jahren 2014 und 2017 deutlich angespannt.

Die Stadt Kreuztal plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit negativen Ergebnissen. Die **Haushaltsplanung** geht dabei von vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Erträgen aus. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Planung nicht. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen erste Erkenntnisse und Prognosen vor, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Kreuztal sein werden. Die Stadt Kreuztal hat diese in dem Haushaltplan 2021 berücksichtigt.

Das **Eigenkapital** ist seit 2013, aufgrund der negativen Jahresabschlüsse 2014 und 2017, um neun Prozent gesunken. Trotz allem verfügt Kreuztal über eine gute Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 platzieren sich im interkommunalen Vergleich oberhalb des Median. Strukturell ist der Haushalt 2019 nicht ausgeglichen, sondern weist eine Konsolidierungslücke von 1,3 Mio. Euro aus.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Kreuztal sind im interkommunalen Vergleich deutlich niedriger als in der überwiegenden Zahl der Kommunen. Dazu beigetragen hat ein restriktives Schuldenmanagement, wodurch die Schulden um 24,9 Prozent gesenkt werden konnten. Geprägt sind sie von Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der Vergleich mit 2.112 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Kreuztal einen Wert unterhalb des Median.

Es ist zu erwarten, dass sich die Verschuldung in den nächsten Jahren deutlich erhöhen wird. Ursächlich hierfür ist, dass die geplanten Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Zudem ergeben sich im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bei wichtigen

Gebäudepositionen und dem Verkehrsinfrastrukturvermögen bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Lediglich bei Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder konnte die Stadt in den letzten Jahren insgesamt einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Kreuztal hält die vorgegebenen **Fristen** zur Aufstellung der Beschlüsse der Haushaltssatzung nicht konsequent ein. Erst die Haushaltssatzung 2021 erfolgte nahezu fristgerecht. Auch die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt stark zeitversetzt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat zum 30. Juni und 30. September mit Hilfe von Quartalsberichten informiert. Aufgrund der Corona-Krise hat sich Kreuztal entschlossen, den Rat in Zukunft vierteljährig zu informieren.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt nicht aufgestellt. Der Rechnungsprüfungsausschuss vertritt die Auffassung, dass alle in öffentlich-rechtlicher oder privat-rechtlicher Form verselbstständigte Aufgabenbereiche der Stadt von untergeordneter Bedeutung sind. Der Kreis Siegen-Wittgenstein als kommunale Finanzaufsicht hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

Die Zeitreihe der bereinigten Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die eigenen **Konsolidierungsbemühungen** der Stadt bei weitem nicht ausreichen, um die Aufwandssteigerungen aufzufangen. Maßgeblich für die positiven Jahresergebnisse sind vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Der sich abzeichnende konjunkturelle Rückgang erfordert umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich, um den Haushaltsausgleich zukünftig wieder zu erreichen.

Die Stadt überträgt in zunehmenden Maße konsumtive und investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind 2019 stark angestiegen und erhöhen den Haushaltsansatz erheblich. Ursächlich sind nach Aussagen der Stadt die Antragsverfahren für Fördermittel. Die Stadt Kreuztal überträgt im interkommunalen Vergleich mehr investive Auszahlung als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Gleichzeitig arbeitet die Stadt Kreuztal die möglichen investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ab.

Um die Investitionen mit einer möglichst geringen Belastung für den Haushalt zu tätigen, nutzt die Stadt Kreuztal vielfältige Möglichkeiten der **Fördermittelakquise**. Die Fördermittelakquise erfolgt in Kreuztal zentral im Sachgebiet Stadtplanung. Es gibt jedoch kein Controlling und bedarfsorientiertes Berichtswesen. Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreuztal 2013 bis 2023

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			HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Der Jahresabschluss 2019 ist in der Ratssitzung am 17. Dezember 2020 festgestellt worden. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Kreuztal hat seit 2013 ihre Haushaltssatzungen mit einer Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gemäß § 74 Abs. 4 GO NRW. Aufgrund der Jahresabschlüsse muss die allgemeine Rücklage aber erst ab 2021 zum Haushaltsausgleich herangezogen werden.

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 Kreuztal 2013 bis 2020

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

In den Jahren 2013 bis 2019 hat die Kommunalaufsicht des Kreises Siegen-Wittgenstein die von der Stadt Kreuztal geplante Verringerung der allgemeinen Rücklagen gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW ohne Auflagen genehmigt. 2020 erfolgte die Genehmigung am 27. März 2020 mit den Hinweisen:

- Umsetzung der Vorgaben gemäß § 7 Abs. 2 KomHVO NRW im Vorbericht,
- Planung der Einzahlungen aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten und Auszahlung für die Tilgung derselben gemäß § 3 Abs. 1 Ziffer 27 und 29 KomHVO NRW ist durchzuführen.

Entgegen der Planung gelingt es Kreuztal seit 2013 ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Eine Verringerung der allgemeinen Rücklagen war zu keiner Zeit notwendig.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreuztal 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	9.674	-10.366	1.740	8.283	-8.407	452	829
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.927	1.561	3.301	11.584	3.177	3.629	4.458
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	75.151	75.159	74.520	74.520	74.520	74.544	74.557
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	9.674	-10.366	1.740	8.283	-8.407	452	829
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	8	-639*	0	0	24	13
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	13
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-339	0	0	0	0	0	-13
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	11,9	pos. Ergebnis		9,8	pos. Ergebnis	

*Aufwendungen aus dem Verkauf der Hauptschule Buschhütten

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der GO NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und den Jahresüberschuss 2019 direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreuztal in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.202	-3.015	-3.712	-1.036	-1.728
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.256	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	74.557	72.798	69.086	68.050	66.322
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.202	-1.256	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-1.759	-3.712	-1.036	-1.728
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	2,4	5,1	1,5	2,5
Fehlbetragsquote in Prozent	4,1	4,0	5,1	1,5	2,5

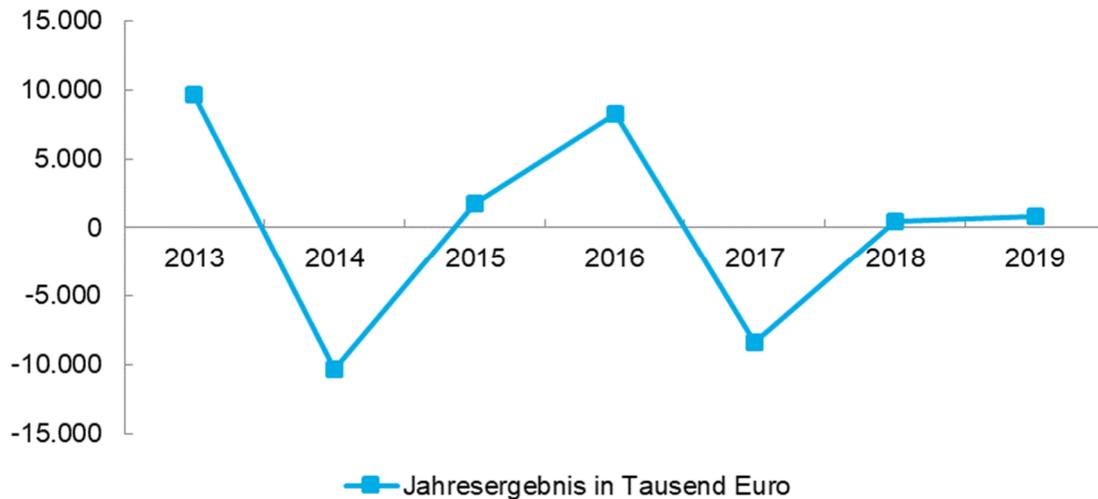
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Lediglich in den Jahren 2014 und 2017 konnten die Erträge die Aufwendungen nicht decken. Kreuztal befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Kreuztal im Prüfungszeitraum 2013 bis 2019 nicht festgestellt (vgl. Kapitel „Information zur Haushaltssituation“). Dargestellt werden in der nachfolgenden Grafik daher auch keine Gesamtergebnisse.

Jahresergebnisse Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019

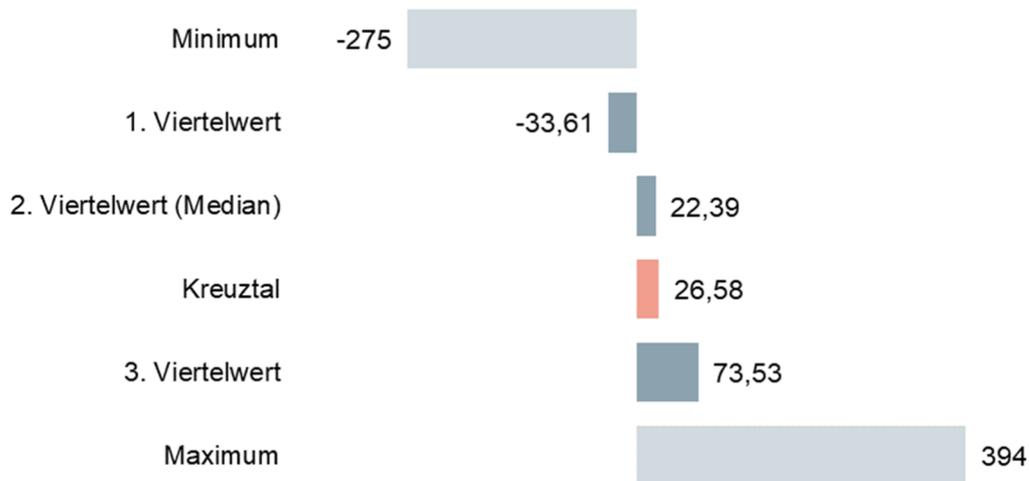


Die **Stadt Kreuztal** konnte in fünf von sieben Jahren einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Trotz stark schwankender Jahresergebnisse erzielt Kreuztal einen summierten Jahresüberschuss 2013 bis 2019 in Höhe von 2,2 Mio. Euro. Insbesondere 2014 und 2017 sind hohe Fehlbeträge zu verzeichnen. Sinkende Gewerbesteuern in Höhe von acht Mio. Euro und sonstige ordentlicher Erträge waren ursächlich für das schlechte Jahresergebnis 2014. Gleichzeitig stiegen die Personalkosten um 2,8 Mio. Euro und die Kreis- und Jugendamtsumlage erhöhte sich um vier Mio. Euro. Die im letzten Bericht thematisierten erheblichen Risiken für den Haushalt, aufgrund Drohverlustrückstellung aus Zinsoptimierungsgeschäften, konnten 2016 nach erfolgreicher juristischen Auseinandersetzung mit der WestLB bzw. deren Rechtsnachfolgerin „Erste Abwicklungsanstalt“ beendet werden. Alle laufenden Zinsoptimierungsgeschäfte mit allen damit einhergehenden Auswirkungen auf die Ergebnis- und Finanzrechnung wurden abgelöst. So konnte der Rückgang der Gewerbesteuer durch die zeitgleich erfolgte Auflösung der Drohverlustrückstellungen deutlich kompensiert werden.

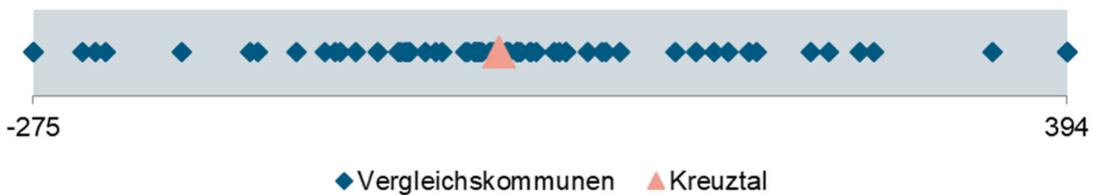
Die erneute Erhöhung der Kreisumlage um 6,5 Mio. Euro und der Jugendamtsumlage um 2,3 Mio. Euro konnten 2017 nicht ausgeglichen werden und führte zu einem erneuten Jahresfehlbetrag.

Gleichzeitig zeigt die Situation auch die starke Abhängigkeit Kreuztals von der Gewerbesteuer auf. Auch die Aufwendungen für die Kreis- und Jugendamtsumlage beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich. Zudem ist Kreuztal, aufgrund ihrer guten Steuerkraft, im gesamten Betrachtungszeitraum abundant.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Die Jahresergebnisse je Einwohner von Kreuztal bewegen sich in einer erheblichen Bandbreite zwischen -335 Euro und 314 Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro

Jahr	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
2013	314	-546	-188	-98,81	-14,76	3.688
2014	-335	-709	-185	-92,22	-19,44	960
2015	56,02	-638	-147	-65,99	13,06	1.612
2016	263	-383	-48,04	9,06	93,52	1.905
2017	-270	-270	-37,52	27,04	105	1.304
2018	14,56	-200	3,76	45,14	122	732
2019	26,58	-275	-33,61	22,39	73,53	394

Die Resultate zeigen offenkundig einen schwankenden Trend mit teils hohen Defiziten und anschließendem Überschuss. Dieses spiegelt sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Kreuztal hat in den Jahren 2014 und 2017 ungünstigere Kennzahlenwerte als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hier ist eine Zuordnung oder Tendenz zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten gegeben.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, der Solidarumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle 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, sowie der Solidarumlage hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich um:

- Erträge aus Nachforderungszinsen für die Gewerbesteuer,
- Erträge aus Auflösung von Pensionsrückstellungen,
- und andere sonstige ordentliche Erträge.
- Aufwendungen für die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden,
- Aufwendungen für Sonstige Dienstleistungen,
- Aufwendungen für Dienst- und Schutzbekleidungen,
- und Aufwendungen für Zuführung zu Instandhaltungs- und Pensionsrückstellungen.

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

Modellrechnung strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019

Kreuztal	
Jahresergebnis	829
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	-32.582
Bereinigungen Sondereffekte	994
= bereinigtes Jahresergebnis	-30.759
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)*	30.304
= strukturelles Ergebnis	-455

*Mittelwert der IST-Ergebnisse 2015 bis 2019

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ bleibt unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnisses des Jahres 2019. Es fällt rund 1,3 Mio. Euro schlechter aus.

Ursächlich hierfür ist, dass das Jahresergebnis 2019 der Stadt von hohen Steuererträgen profitiert. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Kreuztal deutlich schlechter. Die tatsächlich geflossenen Mittel liegen über dem ermittelten Durchschnittsbetrag:

- Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer um 2,1 Mio. Euro höher,
- Ausgleichsleistungen und Abrechnung Solidaritätsbeitrag um 736.000 Euro höher.

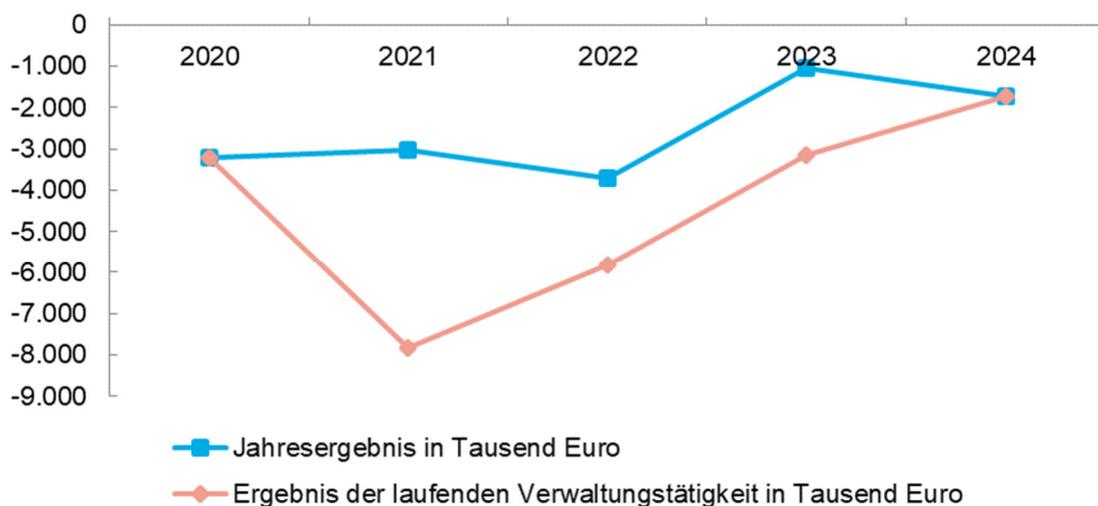
Demgegenüber stehen Gewerbesteuererträge, die um rund 1,8 Mio. Euro niedriger als die Durchschnittswerte sind. Zudem haben die Sondereffekte das Jahresergebnis erkennbar negativ beeinflusst. Hierzu zählen insbesondere die Zuführungen zu den Instandhaltungs- und Pensionsrückstellungen sowie sonstigen Dienstleistungen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Das bis zum Jahr 2024 geplante jährliche Defizit ist der vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Planung geschuldet. Die gpaNRW sieht dies für die Ertragsseite als nachvollziehbar Planungsgrundlage an.

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 Kreuztal in Tausend Euro 2020 bis 2024



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

Die **Stadt Kreuztal** plant nach dem aktuellen Haushalt 2021 durchgehend negative Ergebnisse. 2024 geht Kreuztal von einem Fehlbetrag von 1,8 Mio. Euro aus.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	5.564	6.180	616	2,1
Gewerbesteuern	34.447 (36.222)	37.000	2.553 (778)	1,4 (0,4)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	19.658 (17.511)	21.800	2.142 (4.289)	2,1 (4,5)
Ausgleichsleistungen	1.474 (1.386)	1.700	226 (314)	2,9 (4,2)
Abrechnung aus Solidarbeitrag	3.132 (2.484)	0	-3.132 (-2.484)	-100,0
Übrige Erträge	35.216 (36.324)	32.001	-3.216 (-4.324)	-1,9 (-2,5)
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	26.124	26.878	854	0,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.569	16.805	1.236	1,5
Steuerbeteiligungen	5.338 (6.037)	3.000	-2.338 (-3.037)	-13,1 (-10,9)
Kreisumlage	20.791 (21.262)	22.000	1.209 (738)	1,1 (0,7)
Jugendamtsumlage	12.371	15.000	2.629	3,9
sonstige Transferaufwendungen	3.851	4.477	626	3,1
Übrige Aufwendungen	14.618 (13.449)	12.248	-2.370 (-1.201)	-3,5 (-1,9)

* 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 entste-

hen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

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

Erträge

Die Stadt Kreuztal kalkuliert die **Grundsteuer B** realistisch. In der mittelfristigen Planung wird der seit 2015 unveränderte Hebesatz beibehalten. Im Eckjahresvergleich 2013 bis 2019 liegt der durchschnittliche Ertrag bei 5,3 Mio. Euro. Im Zeitverlauf ist, nicht zuletzt aufgrund der regen Bautätigkeit, ein kontinuierlicher Anstieg der Grundsteuererträge zu verzeichnen. Insbesondere im Jahr 2022 plant die Stadt mit deutlich höheren Erträgen. Die Orientierungsdaten³ des Landes werden in der mittelfristigen Planung nicht zugrunde gelegt.

Die **Gewerbsteuer** hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch örtliche Gegebenheiten maßgeblich für die Höhe der Gewerbesteuer. Die Stadt Kreuztal rechnete 2020, im Gegensatz zu 2019, mit einem Anstieg der Steuereinnahmen. Auch hier hat sich der Hebesatz seit 2015 nicht geändert. Vergleicht man das Ergebnis 2020 mit den Durchschnittswerten der Vorjahre war die Planung nachvollziehbar. Mittlerweile liegen erste Erkenntnis des durch Covid-19 entstandenen Einnahmeverlust vor. Diese belaufen sich 2020 auf 7,8 Mio. Euro, davon werden 2,7 Mio. Euro gemäß Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW⁴ von Bund und Länder ausgeglichen.

Die geplante Verminderung 2021 ist den Auswirkungen der aktuellen Corona Krise geschuldet. Bei der mittelfristigen Planung finden die Orientierungsdaten des Landes ebenfalls keine Anwendung. Neben dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ist die Gewerbesteuer die größte Einnahmequelle. Die Plandaten unterliegen somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Kreuztal. Fast 20 Prozent der Erträge 2019 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern. Im Eckjahresvergleich 2019 bis 2024 geht die Stadt von einer Steigerung von rund 2,1 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2021 setzt die Stadt Kreuztal in Abhängigkeit der eigenen Steuerkraft die Gemeindeanteile im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GfG) fest. Die Grundlagen der Planungsansätze bildeten für den Gemeindeanteil an den Einkommenssteuern die Orientierungsdaten des Landes und die Schlüsselzahl ab 2018 der Stadt Kreuztal. Bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer weicht Kreuztal von den Vorgaben der Orientierungsdaten und des GfG ab und geht von höheren Werten aus. Für die Jahre 2021 bis 2023 hat das Finanzministerium NRW eine neue Schlüsselzahl

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

⁴ Schnellbrief_003_2021, Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder

ermittelt, die im Laufe des Jahres 2020 bekannt gegeben wurde. Die so ermittelte Schlüsselzahl liegt geringfügig unter der bis dato gültigen.

Nach der mittlerweile vorliegenden Modellrechnung GfG 2020 werden die Einnahmen rund eine Mio. Euro schlechter ausfallen als ursprünglich geplant. Aufgrund Corona-bedingten Belastungen rechnet die Stadt Kreuztal für 2020 hier mit Mindererträgen von rund zwei Mio. Euro.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Für die **Ausgleichsleistungen** sind die Orientierungsdaten grundsätzlich übernommen worden. Damit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Erstattungen aus der **Abrechnung des Solidarbeitrages** endet 2021. Damit bleiben die bisher überwiegend erhaltenen Erstattungsbeträge aus. Die Stadt hat ab 2022 keine Erträge geplant.

Aufwendungen

Die Stadt Kreuztal kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den erwarteten besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege, Tarif- und Besoldungsanpassungen.

Die Stadt Kreuztal plante 2019 die Personalkosten in Höhe von rund 23 Mio. Euro. Aufgrund deutlich höherer Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen belief sich das tatsächliche Ergebnis auf ca. 25 Mio. Euro. Die Stadt plant ab 2020 mit einer geringfügigen Erhöhung der Personalkosten. Die Orientierungsdaten des Landes NRW finden lediglich im Jahr 2022 Anwendung, ansonsten geht Kreuztal von höheren Steigerungsraten aus.

Die **Versorgungsaufwendungen** beinhalten auch die Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch teilweise die Resultate aus den Jahresabschlüssen. Sie beinhalten insbesondere die Veränderungen durch Krankheits- und Sterbefälle oder den Wechsel von Beamten in den Ruhestand und die Auswirkungen auf die Versorgungsaufwendungen. Die Berechnungen sind Grundlage für die zum Teil stark differierenden Plansätze. Die Bewertung erfolgt mit dem durch § 36 Abs. 1 GemHVO NRW (alte Fassung) vorgegebenen Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln 2005 G von Klaus Heubeck. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gemäß BesVersAnpG 2015/2016 NRW berücksichtigt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei diesen Ansätzen nicht erkennbar.

Im Eckjahresvergleich steigen die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung von steigenden Aufwendungen im Jahr 2020. Die Steigerung beträgt hier 16 Prozent. Ursächlich hierfür sind erhöhte Aufwendungen für Unterhaltungskosten für Grundstücke baulicher Anlagen und sonstiger unbeweglichem Vermögen, sowie sonstige Dienstleistungen. Auch in 2021 sieht die Planung eine weitere Steigerung der Aufwendungen von sieben Prozent vor.

Ab 2022 geht die Stadt Kreuztal von sinkenden Aufwendungen aus. Damit liegt die Planung 2020 bis 2024, mit durchschnittlich minus zwei Prozent, unterhalb der Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes. Dies wäre kritisch zu sehen, wenn nicht der Haushaltsansatz in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten wurde. Im Jahresabschluss 2019 fielen die Aufwendungen rund 4,6 Mio. Euro geringer aus, als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Das Planungsverhalten der Stadt Kreuztal ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW daher nicht.

Die **Transferaufwendungen** bilden mit einem Anteil von rund 44 Prozent den größten Bereich innerhalb der ordentlichen Aufwendungen. Diese Aufwendungen werden nur teilweise durch Zuwendungen und Kostenerstattungen ausgeglichen und werden in den nächsten Jahren noch weiter anwachsen. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt.

Die Stadt Kreuztal hat bei den **Steuerbeteiligungen** gemäß dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht noch immer in der Diskussion. Der Städte- und Gemeindebund empfiehlt dazu, nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen. Die Gewerbesteuerumlage entwickelt sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlage anzuwendenden Vervielfältiger. Diese Planung ist nachvollziehbar und ohne allgemeines oder zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** und der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Stadt Kreuztal in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes 2021 des Kreises Siegen-Wittgenstein. Der Kreis Siegen-Wittgenstein geht von steigenden Aufwendungen aus. Trotzdem ist der Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage bei 36,3 Prozentpunkten geblieben. Die von der Stadt Kreuztal zu zahlende Kreisumlage hängt davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Stadt stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Die Stadt Kreuztal geht von einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung der Kreisumlage bis 2024 von 1,1 Mio. Euro aus.

Noch stärker steigt die Jugendamtsumlage. Hier hat sich der Hebesatz nochmals um 0,96 Prozent auf 24,16 Prozentpunkte erhöht. Dies führt zu einer geplanten Erhöhung der Jugendamtsumlage um 2,6 Mio. Euro. Hauptsächlich sind deutlichen Aufwandssteigerungen bis 2024 bei den Aufwendungen für die „Förderung von Kindern in Tagesbetreuung“. Dies ist begründet durch neu zu schaffende Betreuungsplätze aufgrund der gestiegenen Nachfrage sowie Änderungen durch das Kinderbildungsgesetzes NRW.

Unter den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen soziale Leistungen, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sowie Zuschüsse und Zweckverbandsumlagen, abgebildet. Hier kommt es bis 2024 zu einer geringen Aufwandssenkung.

Die gpaNRW sieht neben den allgemeinen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den Transferaufwendungen.

Die Stadt Kreuztal trägt der Corona Krise Rechnung. Sie hat in der Ratssitzung am 05. November 2020, im Rahmen des Berichtswesens zum 30. September 2020, die vorläufigen finanziellen Auswirkungen durch die COVID-19-Pandemie thematisiert. Kreuztal geht von einer Haushaltsbelastung bis 2024 von rund 14 Mio. Euro aus. Neben Ausfällen bei den Gewerbe-, Vergnügungssteuern sowie Einkommens- und Umsatzsteueranteilen sind Mehraufwendungen insbesondere in nachfolgenden Bereichen zu verzeichnen:

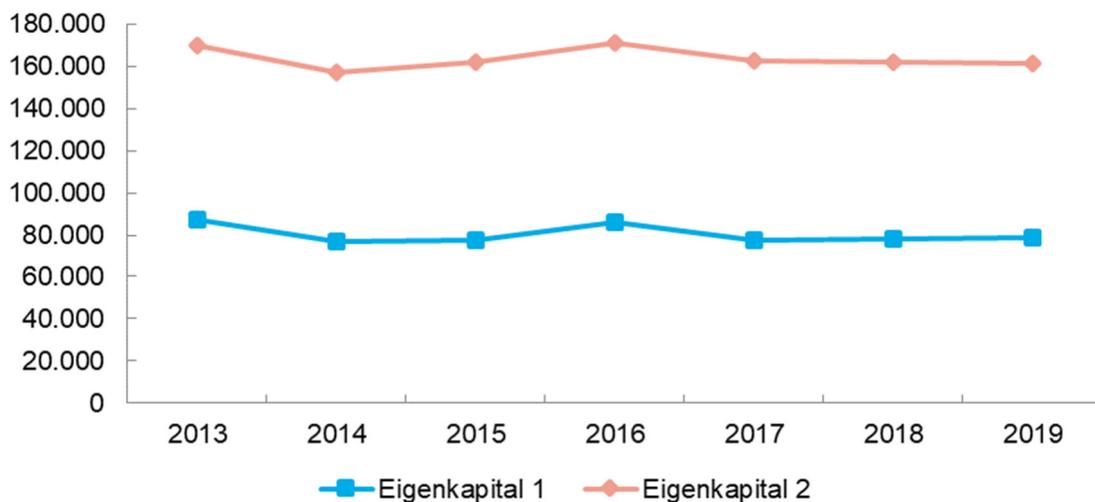
- Personalaufwendungen (Ordnungsverwaltung) in Höhe von 0,2 Mio. Euro,
- Sachaufwendungen für zusätzliche Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen, Beschaffung, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau bezifferbar sind.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Kreuztal ist im interkommunalen Vergleich gut. Das Eigenkapital ist zwar seit 2013 um acht Mio. Euro gesunken, eine Überschuldung ist derzeit aber nicht zu erwarten.

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 Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019



Das Eigenkapital der Stadt Kreuztal hat sich seit 2013 um acht Mio. Euro auf 79 Mio. Euro verringert. Der Rückgang wurde im Wesentlichen durch die schlechten Jahresergebnisse 2014 und 2017 verursacht. Ursächlich dafür war unter anderem der Einbruch der Gewerbesteuer und die Steigerungen bei den Transferaufwendungen (vgl. Kapitel 1.3.2 Ist-Ergebnisse). Von 2014 bis 2018 positioniert sich Kreuztal im interkommunalen Vergleich unter den Kommunen mit überdurchschnittlichem Eigenkapital. Erst 2019 liegt sie knapp unterhalb des Median.

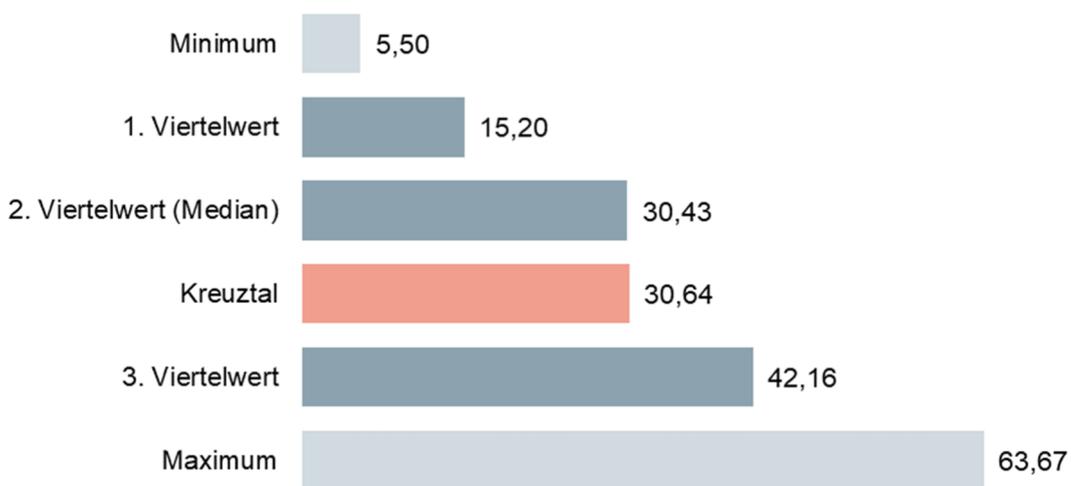
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Nach Aussage der Stadt Kreuztal wird das voraussichtliche Jahresergebnis 2020, entgegen der Planung, unter Berücksichtigung der resultierenden „außerordentlichen Erträge“ positiv ausfallen. Ab 2021 plant die Stadt ausschließlich negative Ergebnisse. Werden die geplanten Ergebnisse 2021 bis 2024 auch im IST erzielt, ergibt sich eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals um 9,5 Mio. Euro. Aufgrund der vorhandenen Ausgleichsrücklage von 4,5 Mio. Euro und einer allgemeinen Rücklage von 74,6 Mio. Euro ist eine Überschuldung derzeit nicht absehbar. Allerdings sind die IST-Ergebnisse, mit Ausnahme 2014, immer deutlich besser ausgefallen als geplant.

Abweichung Haushaltsplan – Jahresabschluß Kreuztal 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan	-3.691.800	-8.706.200	-5.346.800	-4.031.600	-12.166.000	-2.853.000	-3.004.400
Ist	9.674.093	-10.366.389	1.740.421	8.282.774	-8.406.807	451.628	828.981

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Im interkommunalen Vergleich kann sich die Stadt Kreuztal in allen Jahren nahe bzw. oberhalb des Median positionieren und hat somit eine bessere Eigenkapitalausstattung als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Kreuztal hat deutlich mehr Vermögen durch Zuwendungen und Beiträgen finanziert als die meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Entsprechend kann der Haushalt von Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten profitieren.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
62,61	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63

Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Verringerung des Eigenkapitals und der interkommunalen Platzierung.

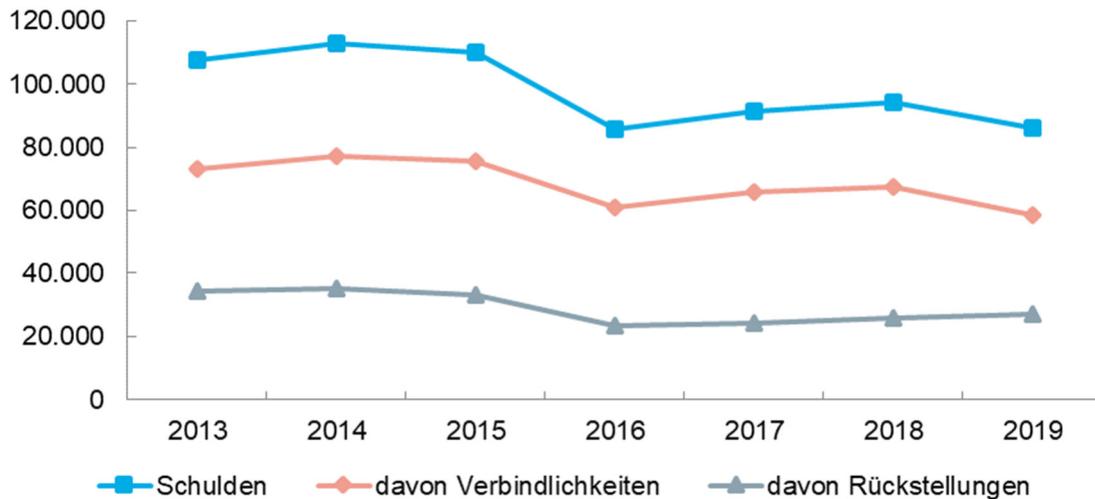
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Kreuztal sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich niedriger als in vielen anderen Kommunen. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune konnten 2019, dank eines restriktiven Schuldenmanagements, stark abgebaut werden.
- Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Kreuztal ist nicht ausreichend um alle Ausgaben zu decken. Es ist künftig mit einem Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten zu rechnen.
- Die Altersstruktur des Infrastrukturvermögens zeigt ein tendenziell kritisches Bild bei vergleichsweise geringen Reinvestitionen. Die Verkehrsflächen sowie die Abwasserkanäle haben drei Viertel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten.

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

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

Schulden Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019

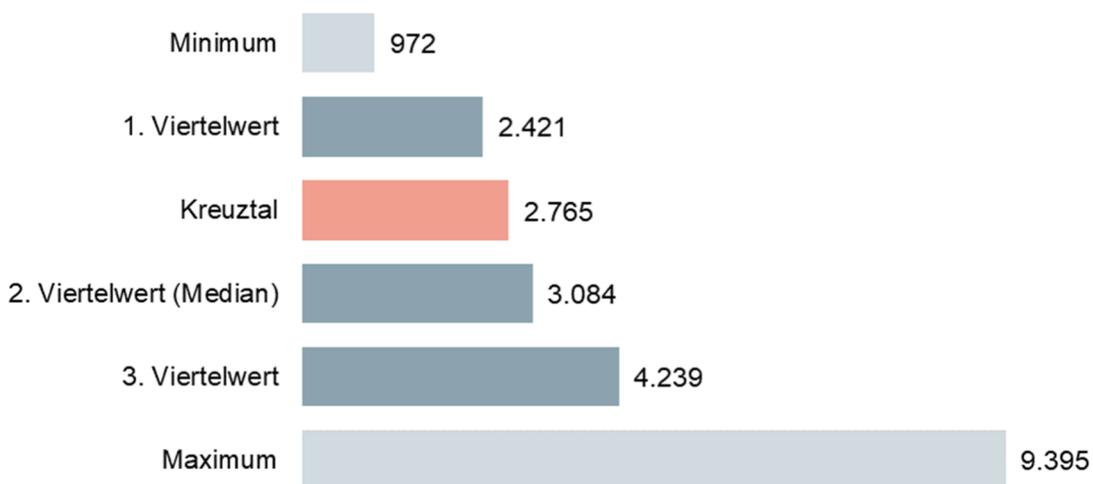


Die **Stadt Kreuztal** hat ihre Schulden bis 2019 um 21,5 Mio. Euro auf 86,2 gesenkt. Dies entspricht einer Abnahme von 24,9 Prozent. Im Wesentlichen geprägt sind die Schulden durch Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese haben mit 55 Prozent den größten Anteil an den Schulden.

Die Konsolidierungsmaßnahme „jährlicher Abbau der Schulden in Höhe von einer Mio. Euro“ konnte in den Jahren 2013 bis 2019 vollumfänglich erreicht werden. So sind die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten um 15,4 Mio. Euro auf 40 Mio. Euro gesunken. Allerdings mussten ab 2016 Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden.

Die Rückstellungen sind im Eckjahresvergleich 2013 bis 2019 um 7,4 Mio. Euro gesunken (vgl. Kapitel „Rückstellungen“).

Schulden je Einwohner in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen.

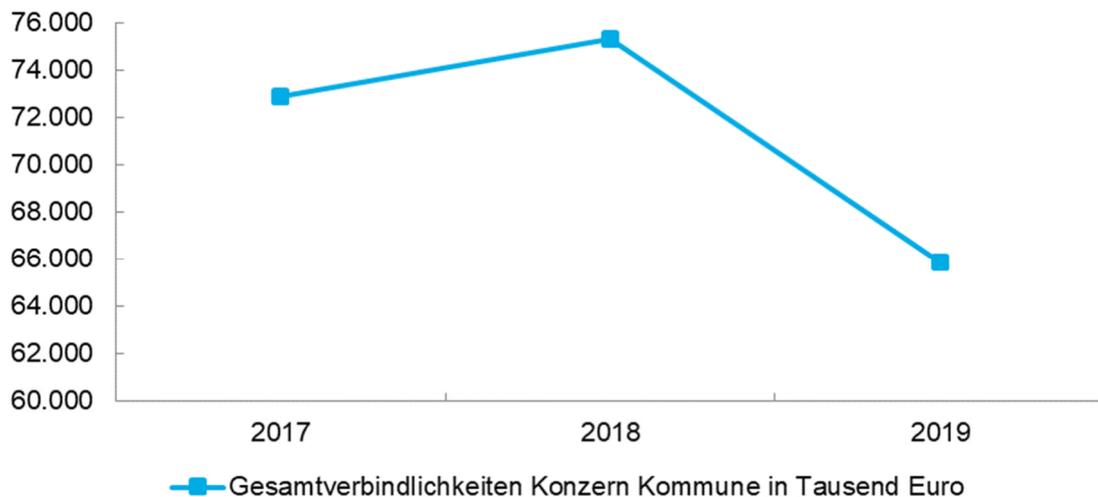


Seit 2016 befindet sich Kreuztal, nicht zuletzt durch ein restriktives Schuldenmanagement, unter den 50 Prozent der Kommunen mit den geringsten Schulden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

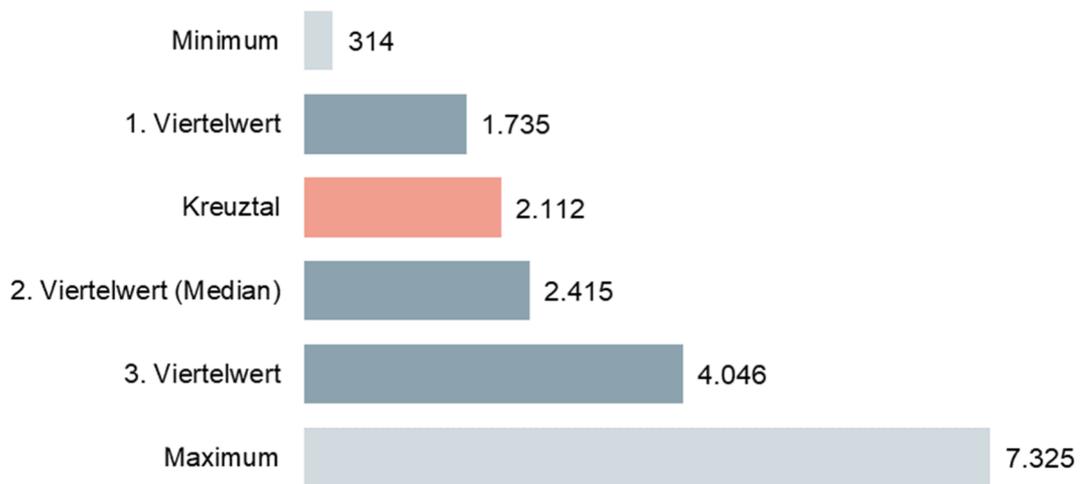
Für die Jahre 2017 bis 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Kreuztal in Tausend Euro 2017 bis 2019



Die Grafik zeigt den deutlichen Abbau der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune Kreuztal. Ursächlich hierfür ist insbesondere der Abbau der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. In den Jahren 2013 bis 2019 konnten die Verbindlichkeiten hier um 14,5 Mio. Euro auf 58,5 Mio. Euro gesenkt werden. Im Gegenzug sind die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung „Städtisches Wasserwerk Kreuztal“ seit 2017 um 1,2 Mio. Euro leicht angestiegen. Hauptursächlich hierfür sind die gestiegenen Verbindlichkeiten gegenüber der Kernverwaltung sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019

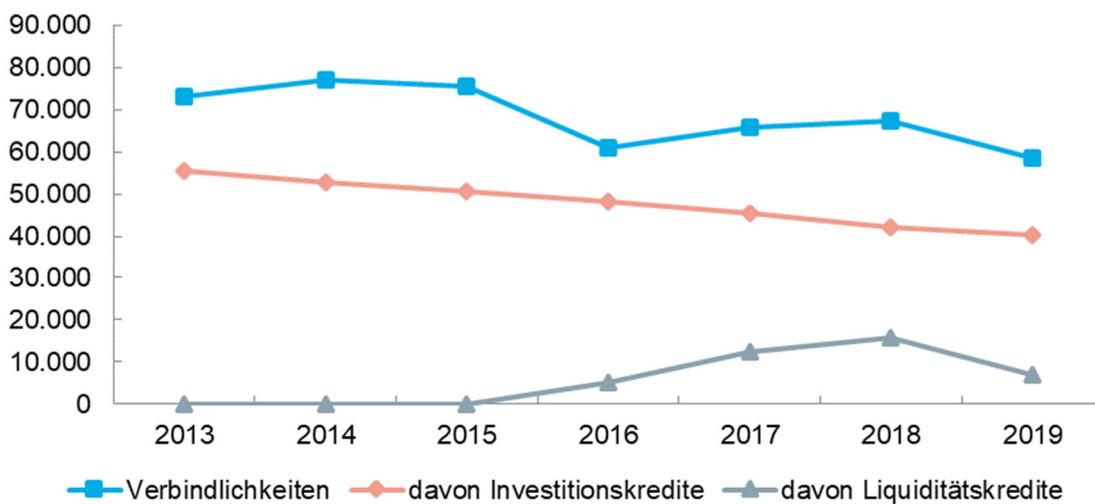


Wie bereits 2017 und 2018 gehört Kreuztal im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit unterdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten.

In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

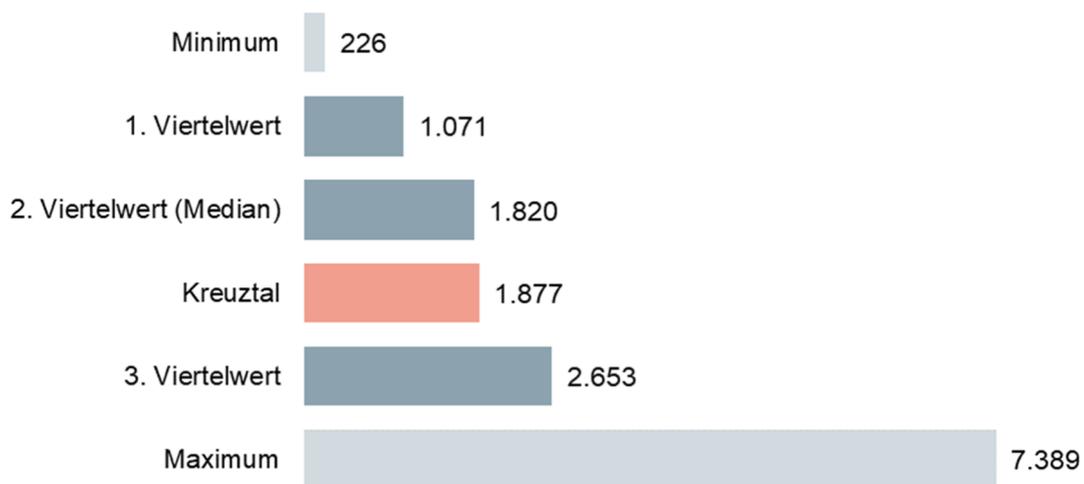


Verbindlichkeiten Kreuztal in Tausende Euro 2013 bis 2019



Die Stadt Kreuztal hat sich bereits 2010 als Konsolidierungsziel den Abbau der Verbindlichkeiten gesetzt. Bei den Verbindlichkeiten zu Investitionszwecken ist ihr das vollumfänglich gelungen. Seit 2013 konnten die Investitionskredite kontinuierlich abgebaut werden. Trotzdem zählt die Stadt mit 40 Mio. Euro oder 1.291 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Investitionskrediten. Der Rückgang der sonstigen Verbindlichkeiten in 2016 in Höhe von 17,8 Mio. Euro ist der Auflösung der Zinsoptimierungs-/Derivatgeschäfte geschuldet. Kredite zur Liquiditätssicherung mussten erstmal 2016 aufgenommen werden und sind bis 2018 stark angestiegen. Erst 2019 konnten sie um 8,7 Mio. Euro gesenkt werden.

Verbindlichkeiten Kreuztal je Einwohner in Euro 2019



Im interkommunalen Vergleich kann sich die Stadt Kreuztal seit 2014 nahe des Median positionieren und gehört damit zu den Kommunen mit leicht überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Kreuztal in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.632	-2.863	-1.684	869	2.020
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.932	-4.892	-6.030	-2.740	-1.160
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-7.301	-7.756	-7.715	-1.872	861
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.232	7.756	7.715	1.872	-861
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.068	0	0	0	0

Die Stadt Kreuztal plant, mit Ausnahme der Jahre 2021 und 2022, mit einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit. In Summe ergibt das einen Defizit von rund 27.100 Euro. In Kreuztal

fallen 2020 bis 2024 ordentliche Tilgungen von annähernd 25,9 Mio. Euro an. Der Saldo aus Verwaltungstätigkeit ist somit nicht auskömmlich um alle Ausgaben zu decken.

Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft nicht. Es ergibt sich bis 2023 ein Finanzmittelfehlbetrag. Die Stadt Kreuztal hat in den nächsten Jahren umfassende Investitionen in Höhe von 52,0 Mio. Euro geplant. Davon entfallen rund 35 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, wie die

- Erweiterung Schulzentrum,
- Sanierung Warmwasserbadfreibad Buschhütten,
- Kanalnetz und
- neue Grüne Mitte Buschhütten.

Weitere fünf Mio. Euro sind für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden eingeplant. Für den Erwerb von beweglichen Anlagevermögen sind 12,0 Mio. Euro veranschlagt. Soweit die Auszahlungen auch realisiert werden, stehen ihnen planmäßig lediglich 28,3 Mio. Euro investive Einzahlungen gegenüber.

Kreuztal plant die Investitionen zum Teil aus der Investitionspauschale, aus Zuwendungen, z.B. aus den Programmen „Sozial Stadt 2017“, „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) und „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ zu finanzieren. Für darüber hinaus gehende Investitionen sieht die Stadt Kreuztal Kreditaufnahmen vor.

1.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Kreuztal hat insbesondere Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, mit einem Anteil von rund 90 Prozent an der Gesamtsumme, gebildet. Diese sind im Betrachtungszeitraum um ca. 4,3 Mio. Euro gestiegen und nicht gegenfinanziert. Sie müssen somit aus dem laufenden Geschäft finanziert werden, was zu einer weiteren Belastung der Liquiditätslage führt.

Instandhaltungsrückstellungen sind erstmal 2019 für die

- Hallenbodensanierung Dreifachturnhalle,
- Sanierung des Sanitärtraktes der Dreifachturnhalle sowie
- Heizungssanierung Freibad Buschhütte

gebildet worden.

Die sonstigen Rückstellungen konnten seit 2013 um 12 Mio. Euro verringert werden. Ursächlich hierfür sind die Auflösung der Drohverlustrückstellungen aus Zinsoptimierungsgeschäften im Jahr 2016 (vgl. Kapitel „Ist-Ergebnisse“).

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. In der Stadt Kreuztal wurde eine Verkehrsflächenprüfung durchgeführt. Daher haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Das Vermögen der Stadt Kreuztal besteht im Wesentlichen aus Sachanlagen. Im Jahr 2019 hat das Sachanlagevermögen mit rund 244 Mio. Euro einen Anteil von fast 94,7 Prozent an der Bilanzsumme von 256 Mio. Euro. Die Anlagenabnutzungsgrade der wesentlichen Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens zeigen Ende 2019 eine unterschiedliche Ausprägung:

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16**		GND Kommune	./ RND Kommune 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	23	71
Verwaltungsgebäude	40	80	80	28	65
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	72*	27	63
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	38	53
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	39	51
Schulsporthallen	40	60	50	6	88
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	74*	38	49
Sporthallen	40	60	53*	25	53
Abwasserkanäle	50	80	64*	18	72

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

*Durchschnittswert

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

Grundsätzlich hat sich die **Stadt Kreuztal** an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Kreuztal gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad, mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder und der Schulen, zeigt einen Handlungsbedarf auf.

Seit 2013 ist der Bilanzwert „Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen“ um knapp 4,2 Mio. Euro gefallen. Zudem ist die Altersstruktur der Abwasserkanäle mit durchschnittlich 72 Prozent auffällig. Für das städtische Kanalnetz hat die Stadt Kreuztal ein Abwasserbeseitigungskonzept (ABK) gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 6 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG -) i.V.m. der Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten erarbeitet. Die Jahre 2016 bis 2020 sowie die Jahre 2021 bis 2028 werden in der 6. Fortschreibung des Konzeptes berücksichtigt, welches der Rat im März 2016 beschlossen hat. Das Konzept sieht für 2021 bis 2028 Maßnahmen von insgesamt 10,85 Mio. Euro vor. Der geplante jährliche Haushaltsansatz lag in den letzten sechs Jahren im Durchschnitt bei einer bis 1,5 Mio. Euro.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grund-

sätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt gerade mal 70 Prozent. 2019 belief sie sich auf 91 Prozent und konnte gegenüber den Vorjahren gesteigert werden. Zu beachten ist allerdings, dass eine Investitionsquote von unter 100 Prozent dauerhaft zu einem Substanzverlust führt.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent Straßenvermögen Kreuztal 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16**		GND Kommune	J. RND Kommune 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	13	74

*Die hier aufgeführten Daten berücksichtigen noch nicht die Ergebnisse der Straßenfolgeinventur, da diese noch nicht in die Anlagenbuchhaltung eingearbeitet sind

Die Straßen und Wirtschaftswege stellte die gpaNRW bereits im letzten Prüfbericht als überaltert dar. Der Anlagenabnutzungsgrad betrug 67 Prozent. Die Altersstruktur des Straßenvermögens hat sich weiter verschlechtert. Der rechnerische Anlagenabnutzungsgrad liegt zum 31. Dezember 2019 bei 74 Prozent. Rund 40 Prozent der Straßenabschnitte sind bereits abgeschrieben oder erreichen in den nächsten fünf Jahren ihre Restnutzungsdauer.

Im Handlungsfeld Verkehrsflächen wird die RND abweichend ermittelt: Datenbasis ist das Straßenprogramm. Die RND wird anhand der Flächen der einzelnen Straßenabschnitte gewichtet (je mehr Fläche eine Straße hat, desto höher wird sie im AAG gewichtet). Daher liegt der Anlagenabnutzungsgrad 2018 im Teilbericht „Verkehrsfläche“ bei 66 Prozent.

Die notwendigen Maßnahmen im Straßenvermögen leitet die Stadt Kreuztal aus dem Straßenzustandskataster ab und stimmt die Maßnahmen mit den politischen Entscheidungsträgern ab. Das Kataster führt das Tiefbauamt. 2018 hat die Stadt Kreuztal alle Straßen durch eine Geo-Mapping-Befahrung beurteilt (Straßenfolgeinventur). Die Straßenzustandsaufnahme ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vollständig abgeschlossen und ausgewertet. Sie ist demnach auch noch nicht in die Anlagenbuchhaltung eingearbeitet.

Im Bilanzposten Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat die Stadt Kreuztal dem Werteverzehr mit durchschnittlich acht Prozent durch (Re-)Investitionen entgegengewirkt. Damit hat die Stadt den Werteverzehr in den letzten sieben Jahren nicht annähernd kompensieren können.

Die mit den Investitionsmaßnahmen verbundenen Folgekosten aus Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen werden sich auf künftige Jahresergebnisse auswirken. Gleichzeitig bedingen sie einen Liquiditätsabfluss. Weitere Ausführungen zum Straßenvermögen finden sich Teilbericht Verkehrsflächen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Kreuztal nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.

- Die Verwaltungsführung und der Rat der Stadt Kreuztal wird zukünftig vierteljährig über den Stand der Mittelbewirtschaftung informiert.

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

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

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

Die **Stadt Kreuztal** hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzungen nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzung seit 2013 grundsätzlich im Februar und zeigt sie dann im März bei der Kommunalaufsicht an. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Der Entwurf Haushaltssatzung 2021 ist im April dem Rat zugeleitet werden. Die Verzögerungen hängen mit den noch unsicheren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie

zusammen. Der Gesetzgeber gewährt den Kommunen deshalb gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG NRW⁵ für 2021 eine verlängerte Anzeigefrist bis 01. März 2021.

Der vom Bürgermeister bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses ist gemäß § 95 Abs. 3 Satz 2 GO NRW bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten. Diese Frist konnte Kreuztal bis jetzt noch nicht einhalten. Auch die Feststellung durch den Rat (31. Dezember) erfolgte erst zu einem späteren Zeitpunkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Kreuztal nicht aufgestellt. Kreuztal hat nach eigener Aussage detailliert geprüft, ob die Voraussetzung für einen Verzicht zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse vorliegt. Der Rechnungsprüfungsausschuss kommt zu dem Schluss, dass alle in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form verselbstständigte Aufgabenbereiche der Stadt von untergeordneter Bedeutung sind. Der Kreis Siegen-Wittgenstein hat als kommunale Finanzaufsicht am 02. Juni 2020 mitgeteilt, dass eine Aufstellung des Gesamtabchlusses 2018 entfällt.

Das Finanzdezernat der Stadt Kreuztal erstellt jeweils zum 30. Juni und 30. September eines Jahres einen Finanzbericht und legt diesen den politischen Gremien vor. Vor dem Hintergrund der Corona-bedingten gesetzlichen Anpassungen erfolgt die Information an den Rat in Zukunft vierteljährig. Der Finanzbericht enthält in komprimierter Form die Ergebnisse des unterjährigen Controllings einschließlich Prognosen der voraussichtlichen Ergebnisse zum 31. Dezember des Haushaltsjahres. Die Fachbereiche stellen für ihre jeweiligen Budgets und Haushaltsspositionen die benötigten Daten mit Erläuterungen zur Verfügung. Soweit aufgrund der Haushaltsprognosen notwendig ergreift die Verwaltung Gegensteuerungsmaßnahmen bzw. bereitet dieses für die politischen Gremien vor.

Berichtet wird über:

- Aufwands- und Ertragsarten,
- Investitionsblöcke,
- Entwicklung der Investitions- und Kassenkredite und
- Liquiditätsstand.

Nennenswerte Plan-Ist-Abweichungen werden thematisiert, desgleichen etwaige über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen.

⁵ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

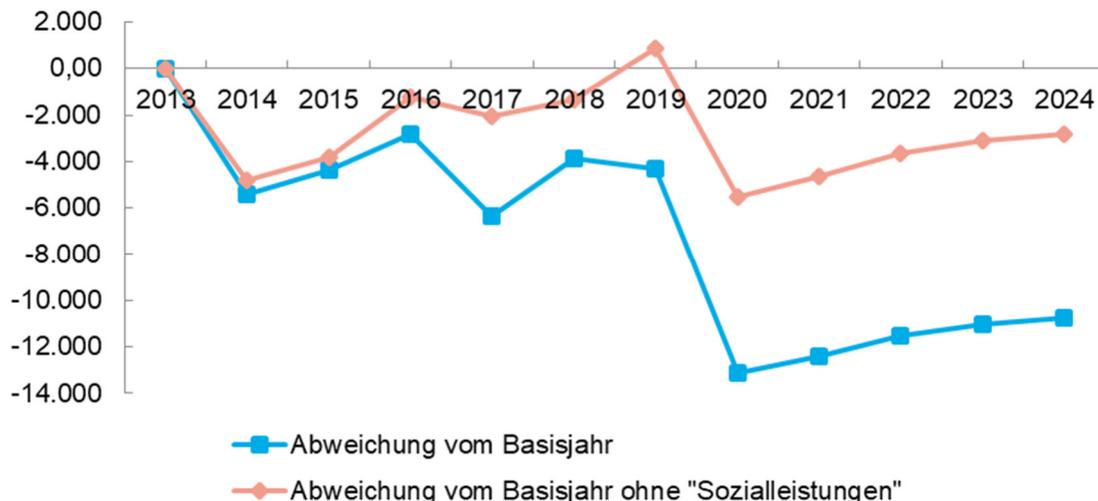
Mit Ausnahme des Jahres 2019 kann die Stadt Kreuztal die gestiegenen Aufwendungen ohne Sozialleistungen nicht durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltsituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens abhängig.

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 8 bis 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2024



Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Transfer und Personal zu kompensieren.

Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2014 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personalaufwendungen, welche sich allein bis 2019 um rund 5,5 Mio. Euro erhöht haben. Zudem ergeben sich auch nennenswerte Aufwandssteigerungen im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Diese sind im Berichtszeitraum (2013 bis 2019) um weitere 4,2 Mio. Euro gestiegen. Auch bei den verbleibenden Transferaufwendungen nach Bereinigung sind deutliche Aufwandssteigerungen zu erkennen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte oder auch Zuwendungen und Zuweisungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Kreuztal nicht gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

Der deutliche Einbruch ab 2020 gegenüber dem Jahresabschluss 2019 spricht häufig für eine vorsichtige Haushaltsplanung. Nach dem zugrunde gelegten Haushaltsplänen 2020 und 2021 sind bis 2024 durchweg Jahresfehlbeträge kalkuliert.

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ beträgt die Abweichung 2019 zum Basisjahr 2013 minus 5,2 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: minus 300.000 Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 600.000 Euro,
- Jugendamtsumlage: 4,9 Mio. Euro

Vor allem bei der Jugendamtsumlage hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. So lag die Umlage 2013 bei 7,5 Mio. Euro. 2019 ist sie bereits auf 12,4 Mio. Euro angestiegen, das ist eine Steigerung von rund 60 Prozent. Auch der Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe der Stadt Kreuztal verzeichnet Steigerungen. Der Produktbereich umfasst unter anderem elf kommunale Kindertageseinrichtungen. Hier wirkt sich der gestiegene Betreuungsbedarf der letzten Jahre aus. Dieser Trend wird voraussichtlich weitergehen. Auch in der Haushaltsplanung 2020 sieht die Stadt Kreuztal höhere Aufwendungen vor, um den voraussichtlich weiter steigenden Betreuungsbedarf zu decken. Ab 2021 geht die Stadt von sinkenden Aufwendungen aus.

Zukünftig wird auch der Produktbereich 05 zu steigenden Aufwendungen führen. Hier sind die Ausgaben für geduldete Flüchtlinge maßgeblich, für die das Land keine Erstattungen leistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Kreuztal nutzt die Realsteuer-Hebesätze nicht zur Haushaltskonsolidierung. Die Stadt hat die Hebesätze der Grundsteuer A letztmalig 2003 angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer ist seit 2015 unverändert.

In der mittelfristigen Planung sind keine Erhöhungen der Grundsteuer- und Gewerbesteuerhebesätze geplant.

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

Hebesätze 30.06.2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Kreuztal	Kreis Siegen-Wittgenstein*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz***
Grundsteuer A	217	323	323	298	223
Grundsteuer B	460	519	630	548	443
Gewerbesteuer	420	450	469	413	418

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

*** lt. Schnellbrief 183-2019 vom 10.07.2019 des Städte- und Gemeindebundes zu den Eckpunkten des GFG 2020

Die Hebesätze der Stadt Kreuztal für die Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer liegen noch oberhalb des fiktiven Hebesatzes 2020. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird bei der Festsetzung der Kreisumlage nicht angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Kreuztal.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Kreuztal überträgt in zunehmendem Maße konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Gleichzeitig arbeitet Kreuztal die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab.

→ Feststellung

Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

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 Kreuztal** hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen am 18. Juli 2013 per Ratsbeschluss festgelegt. Hierin ist geregelt:

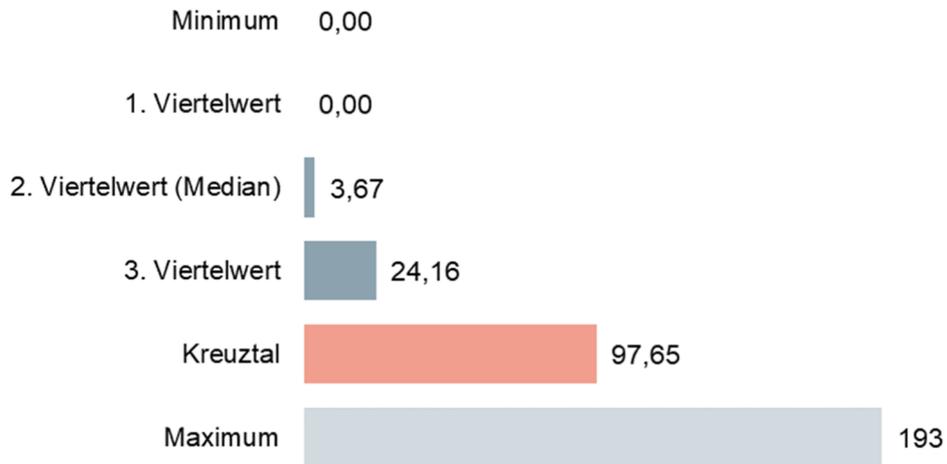
- dem Rat ist mit dem Jahresabschluss eine entsprechende Übersicht über die beabsichtigten Übertragungen vorzulegen,
- eigenverantwortliche Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in Schulen und Kindertagesstätten, sowie
- die zeitliche Verfügbarkeit der Ermächtigungsübertragungen.

Ordentliche Aufwendungen Kreuztal 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	82.332	82.644	88.554	102.434	92.842	96.229
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.467	2.115	2.465	2.357	3.497	3.045
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,78	2,56	2,78	2,30	3,77	3,16
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	83.800	84.759	91.019	104.790	96.338	99.274
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,75	2,50	2,71	2,25	3,63	3,07
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	86.145	89.732	91.219	101.677	94.883	97.095
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	106	100	97,03	98,49	97,81

Die **Stadt Kreuztal** plant ihre Aufwendungen lediglich im Jahr 2017 in ausreichender Höhe. Der Grad der Inanspruchnahme zeigt deutlich, dass größtenteils nur durch die Fortschreibung der Ermächtigungsübertragungen die Ansätze ausreichen. Ursächlich sind und waren große Unterhaltungsmaßnahmen im Abwasser- und Schulbereich, die häufig durch Verzögerungen gekennzeichnet sind. Die Haushaltsansätze werden durch die Ermächtigungsübertragungen im Durchschnitt um 2,73 Prozent erhöht. Gleichwohl überträgt Kreuztal im interkommunalen Vergleich mit 56 Kommunen die zweit höchsten konsumtiven Ansätze ins folgende Haushaltsjahr.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



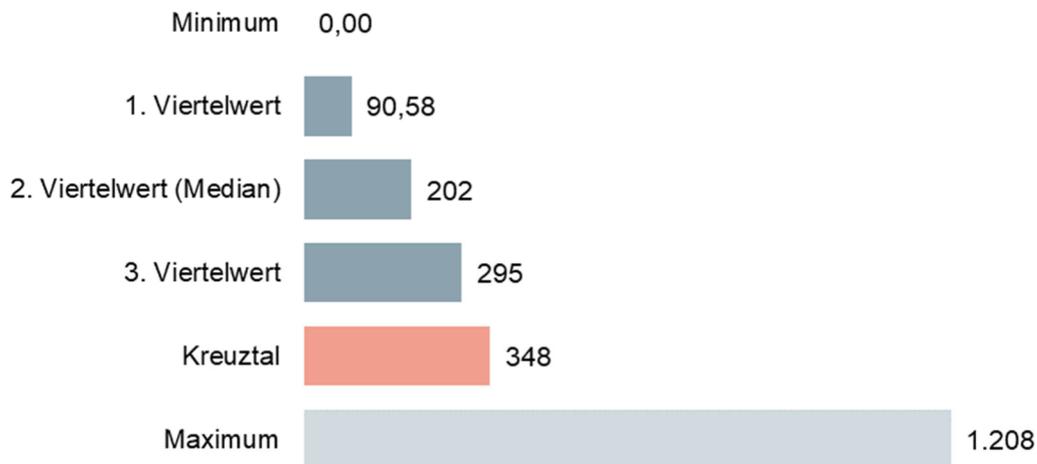
Investive Auszahlungen Kreuztal 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.217	5.749	9.153	7.754	9.737	14.023
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.830	5.709	5.776	7.248	7.840	10.843
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	66,9	99,3	63,1	93,5	80,5	77,3
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.047	11.458	14.929	15.002	17.577	24.866
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	40,1	49,8	38,7	48,3	44,6	43,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.377	7.837	5.511	6.836	6.220	6.514
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	52,9	68,4	36,9	45,6	35,4	26,2

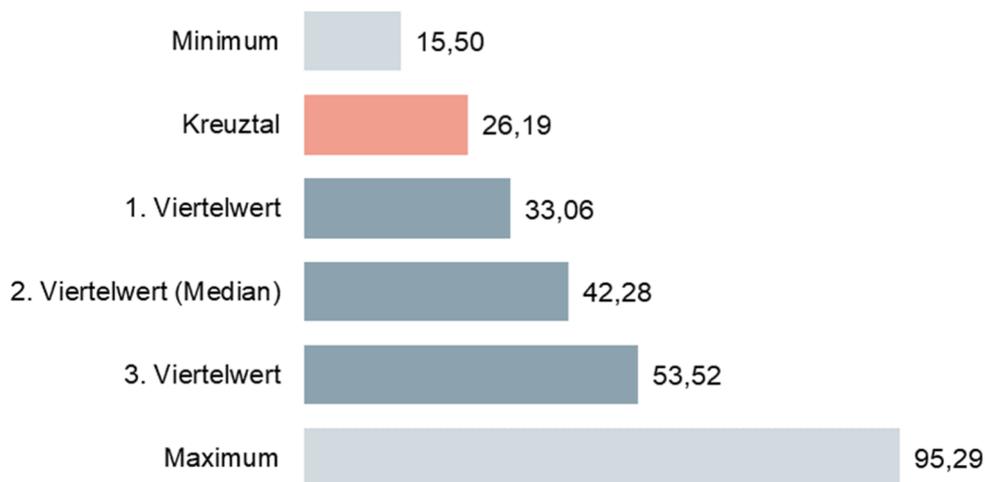
Die **Stadt Kreuztal** veranschlagt, mit Ausnahme des Jahres 2015, die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen war zu keiner Zeit notwendig. Ausnahme bildet hier das Jahr 2015.

In den Jahren 2014, 2016 bis 2019 sind die investiven Ermächtigungen im Vergleich zu den anderen Kommunen in Kreuztal immer überdurchschnittlich. Lediglich das Jahr 2015 bildet mit einem Wert unterhalb des Median eine Ausnahme. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2019 mit 56 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



Im interkommunalen Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt unter den 50 Prozent mit der geringsten Inanspruchnahme.

Im Schnitt wurden durchschnittlich nur 44 Prozent ausgeschöpft. 2019 sogar nur 26,19 Prozent. Auffällig ist, dass die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im Zeitverlauf steigen, die Inanspruchnahme dagegen rückläufig ist.

Die Stadt Kreuztal sieht die Antragsverfahren für Fördermittel als Hauptgrund für die hohen Übertragungen. Diese sind recht komplex und ziehen sich zum Teil über mehrere Jahre, insbesondere bei europaweiten Ausschreibungen. Schon zu Beginn eines solchen Verfahrens wird eine Bestätigung des Kämmerers eingefordert, dass die Finanzierung der Gesamtmaßnahme

sichergestellt ist. Dies impliziert eine entsprechende Veranschlagung von Mitteln im Haushaltsplan. Insbesondere bei Großprojekten waren dann in der Umsetzung komplexe Ausschreibungs- und Vergabeverfahren in die Wege zu leiten. Dies führt wiederum zu weiteren Zeitverzögerungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die zu bildenden Ermächtigungsübertragungen.

Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

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 Fördermittelakquise erfolgt in Kreuztal zentral im Sachgebiet Stadtplanung. Strategische Vorgaben gibt es für einzelne Konzepte und in Form der internen Geschäftsverteilung.

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

Die **Stadt Kreuztal** hat eigens eine Stelle im Sachgebiet Stadtplanung für die Akquirierung von Fördermitteln geschaffen. Entsprechend der Anforderungen arbeitet der Fördermittelmanager mit den jeweiligen, beteiligten Fachbereichen zusammen. Die Fördermöglichkeiten von Vorhaben werden je nach Projekt in enger Abstimmung mit der Bezirksregierung Arnsberg, der NRW Bank, des Projektträgers Jülich, der Südwestfalenagentur oder dem zuständigen Ministerium

abgestimmt. Zusätzlich wird regelmäßig die Förderdatenbank des BMWI nach Fördermöglichkeiten geprüft. Auch findet bei Bedarf ein Austausch mit den anderen Kommunen des Kreises statt. Auf diesem Weg konnte die Stadt Kreuztal in den letzten Jahren an vielen Förderprogrammen teilnehmen und Projekte mit geringeren Eigenkapitaleinsatz anstoßen.

Nach Aussage der Stadt Kreuztal ist der Aufwand bei der Beantragung von Fördermaßnahmen je nach Förderprogramm zeitintensiv, umständlich und manchmal auch förderrechtlich risikobehaftet. Insbesondere im Bereich der EU-Förderung ist der Aufwand erheblich. Da aber gerade mit den Programmen:

- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
- und des Europäischen Spezialfonds

viele Projekte in Kreuztal gefördert werden, hat es die Stadt nicht abgehalten, hier Anträge zu stellen. Abgelehnte Anträge werden u.a. auf überzeichnete Förderprogramme zurückgeführt.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Kreuztal nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren zumeist vermieden werden.

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 Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den dezentralen Organisationseinheiten in Zusammenarbeit mit dem Stellinhaber für das Fördermittelmanagement überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit. Die Stadt hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum.
- Förderprogramm mit Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid.
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.

- Zweckbindungsfristen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.

Ein generelles Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Kreuztal nicht. Dies wäre hilfreich, um Fördermittel aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Lediglich die Bezirksregierung wird im Bereich Städtebau entsprechend informiert.

Fördermitteln musste die Stadt Kreuztal nur in geringen Teilen zurückzahlen. Grund hierfür war, dass die tatsächlichen Ausgaben geringer waren als ursprünglich prognostiziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Kreuztal nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.	Fehler! Text markiere nicht definiert.	E1	Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten	59
F2	Mit Ausnahme des Jahres 2019 kann die Stadt Kreuztal die gestiegenen Aufwendungen ohne Sozialleistungen nicht durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens abhängig.	60	E2	Die Stadt Kreuztal sollte einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	61
F3	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	62	E3	Die Stadt Kreuztal sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	66
F4	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Kreuztal nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren zu meist vermieden werden.	67	E4.1	Die Stadt Kreuztal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Kreuztal sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	90,57	97,87	101	103	115	64
Eigenkapitalquote 1	30,64	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63
Eigenkapitalquote 2	62,61	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	44,87	0,00	27,90	32,98	39,14	51,29	63
Abschreibungsintensität	7,30	-7,45	5,73	7,40	8,32	12,78	62
Drittfinanzierungsquote	45,77	-48,33	47,15	54,37	68,88	45.709	62
Investitionsquote	91,06	-45,59	77,11	118	161	472	61
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	82,49	51,33	80,07	89,34	97,35	132	62
Liquidität 2. Grades	22,84	8,64	28,57	81,14	180	34.666	62
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,26	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,51	0,01	3,27	6,59	11,02	32,00	62

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	1,61	0,00	0,53	1,21	1,96	7,32	64
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	59,89	32,39	47,14	53,42	58,52	72,86	63
Zuwendungsquote	16,03	7,81	15,65	22,65	26,32	37,39	64
Personalintensität	25,59	12,74	17,52	20,89	23,48	31,24	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,03	9,04	13,12	16,73	19,28	31,64	64
Transferaufwandsquote	43,62	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) Kreuztal in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.740	8.283	-8.407	452	829	
Gewerbesteuern	42.103	36.219	33.590	34.752	34.447	36.222
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.018	13.441	14.218	15.010	15.505	14.238
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.554	2.632	3.277	3.747	4.154	3.273
Ausgleichsleistungen	1.307	1.330	1.397	1.421	1.474	1.386
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.386	1.710	3.906	2.285	3.132	2.484
Summe der Erträge	60.368	55.332	56.388	57.215	58.711	57.603
Steuerbeteiligungen	7.952	5.873	5.451	5.570	5.338	6.037
Allgemeine Kreisumlagen	20.176	19.261	25.859	20.220	20.791	21.262
Summe der Aufwendungen	28.129	25.135	31.310	25.790	26.129	27.299
Saldo	32.239	30.198	25.078	31.425	32.582	30.304

Tabelle 4: Eigenkapital Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	87.078	76.720	77.821	86.104	77.697	78.173	79.015
Eigenkapital 1	87.078	76.720	77.821	86.104	77.697	78.173	79.015
Sonderposten für Zuwendungen	70.901	69.002	72.351	72.845	72.528	72.433	71.238
Sonderposten für Beiträge	11.994	11.713	11.875	12.254	12.181	11.655	11.226
Eigenkapital 2	169.972	157.435	162.046	171.203	162.407	162.261	161.479
Bilanzsumme	287.828	280.208	281.735	266.448	263.397	266.547	257.905

Tabelle 5: Schulden Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	55.643	52.875	50.583	48.249	45.340	42.249	40.261
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	5.000	12.358	15.702	7.047

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	144	134	123	115	109	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.787	1.768	1.783	1.442	2.036	2.661	2.302
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	451	210	42	754	5	85	169
Sonstige Verbindlichkeiten	10.186	13.709	18.517	868	775	672	675
Erhaltene Anzahlungen	4.859	8.432	4.577	4.606	5.306	5.993	8.088
Verbindlichkeiten	73.069	77.127	75.625	61.035	65.929	67.362	58.541
Rückstellungen	34.464	35.062	32.921	23.348	24.307	25.648	27.061
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	166	638	1.405	1.162	1.096	1.049	642
Schulden	107.699	112.827	109.951	85.544	91.332	94.059	86.245

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Kreuztal in Tausend Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	65.929	67.362	58.541
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	678	651	1.505
Grunddaten Beteiligungen*			

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	7.633	8.574	8.825
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?			
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	72.884	75.285	65.861

*In die Berechnung sind die Verbindlichkeiten folgender Beteiligung eingeflossen: Städtisches Wasserwerk Kreuztal, Eigenbetrieb.

Tabelle 7: Rückstellungen Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	20.173	21.249	21.566	21.875	22.555	23.637	24.470
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	0	475
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	14.291	13.813	11.356	1.472	1.752	2.011	2.116
Summe der Rückstellungen	34.464	35.062	32.921	23.348	24.307	25.648	27.061

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	9.674	-10.366	1.740	8.283	-8.407	452	829	-3.202	-3.015	-3.712	-1.036	-1.728
Gewerbesteuer	38.243	29.747	42.103	36.219	33.590	34.752	34.447	36.000	33.000	36.000	37.000	37.000
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.758	12.427	13.018	13.441	14.218	15.010	15.505	16.200	15.000	15.600	16.500	17.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.270	2.343	2.554	2.632	3.277	3.747	4.154	4.200	4.200	4.000	4.200	4.300
Ausgleichsleistungen	1.275	1.262	1.307	1.330	1.397	1.421	1.474	1.500	1.300	1.600	1.650	1.700

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	3.162	1.113	1.386	1.710	3.906	2.285	3.132	2.660	2.900	0	0	0
Summe der Erträge	46.892	60.368	55.332	56.388	57.215	58.711	60.560	60.560	56.400	57.200	59.350	60.500
Gewerbesteuerumlage	2.606	2.614	4.034	2.979	2.785	2.854	2.919	2.900	2.750	3.000	3.000	3.000
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	2.532	2.538	3.919	2.894	2.666	2.716	2.419	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	17.079	20.472	20.176	19.261	25.859	20.220	20.791	21.300	22.600	22.000	22.000	22.000
Summe der Aufwendungen	22.217	25.624	28.129	25.135	31.310	25.790	26.129	24.200	25.350	25.000	25.000	25.000
Saldo der Bereinigungen	34.492	21.269	32.239	30.198	25.078	31.425	32.582	36.360	31.050	32.200	34.350	35.500
Saldo der Sondereffekte	1.639	241	345	7.375	-673	-620	-994	0	4.800	2.100	2.100	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.456	-31.876	-30.844	-29.290	-32.812	-30.353	-30.759	-39.562	-38.865	-38.012	-37.486	-37.228
Abweichung vom Basisjahr	0	-5.420	-4.388	-2.834	-6.356	-3.897	-4.303	-13.105	-12.409	-11.555	-11.030	-10.771

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.456	-31.876	-30.844	-29.290	-32.812	-30.353	-30.759	-39.562	-38.865	-38.012	-37.486	-37.228
Jugendamtsumlage	7.507	8.068	7.778	9.326	11.676	10.392	12.371	13.750	14.600	15.000	15.000	15.000

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-18.949	-23.807	-23.066	-19.964	-21.136	-19.961	-18.388	-25.812	-24.265	-23.012	-22.486	-22.228
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	-4.858	-4.116	-1.015	-2.186	-1.011	562	-6.862	-5.316	-4.062	-3.537	-3.278

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreuztal in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.456	-31.876	-30.844	-29.290	-32.812	-30.353	-30.759	-39.562	-38.865	-38.012	-37.486	-37.228
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.650	-1.666	-1.975	-860	-1.299	-1.213	-1.374	-2.001	-2.342	-2.272	-2.299	-2.330
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-2.467	-2.518	-2.430	-3.022	-2.951	-2.581	-3.048	-3.470	-2.438	-2.243	-2.225	-2.251
Jugendamtsumlage	-7.507	-8.068	-7.778	-9.326	-11.676	-10.392	-12.371	-13.750	-14.600	-15.000	-15.000	-15.000
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-14.833	-19.623	-18.661	-16.082	-16.886	-16.168	-13.966	-20.341	-19.486	-18.497	-17.962	-17.647
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-4.791	-3.828	-1.249	-2.053	-1.335	866	-5.508	-4.654	-3.664	-3.129	-2.814

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal 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 Beteiligungsstruktur der Stadt Kreuztal ist überschaubar gehalten. Sowohl die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss ausüben kann, als auch die Anzahl der Beteiligungsebenen sind gering. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt ist primär das Sondervermögen Städtisches Wasserwerk Kreuztal. Die höchsten Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben die Zweckverbände Südwestfalen-IT und der Schulzweckverband Kreuztal-Hilchenbach-Bad Laasphe. Insgesamt ergeben sich niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement entspricht im Wesentlichen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben. Die Stadt hat die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihrer wesentlichen Beteiligung – das städtische Wasserwerk Kreuztal – zu vertreten. Aufgrund der Vorgaben der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) NRW besteht hier eine enge Verzahnung mit den kommunalen Entscheidungsträgern. Die Beteiligungsberichte werden zeitnah erstellt, um die kommunalen Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik bei der Beteiligungssteuerung zu unterstützen.

Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt sollte verstärkt darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Daten der Beteiligungen digital vorzuhalten. Dadurch kann die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten. Ebenso sollten die Zweckverbände und die Sparkasse vollständig im Beteiligungsbericht erfasst werden.

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 wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt elf Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Lediglich auf eine Beteiligung übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus, auf zwei weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.

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

Die **Stadt Kreuztal** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt elf Unternehmungen beteiligt. Die Stadt ist an zehn Unternehmen unmittelbar und an einem Unternehmen mittelbar beteiligt. Die Stadt Kreuztal hat Beteiligungen in fünf verschiedenen Rechtsformen, wobei der Zweckverband mit vier Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform ist.

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

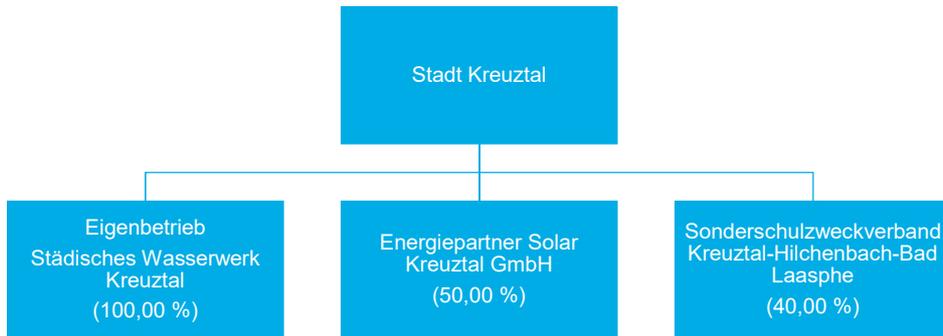
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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 Kreuztal handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich nach 2019 nicht ergeben.

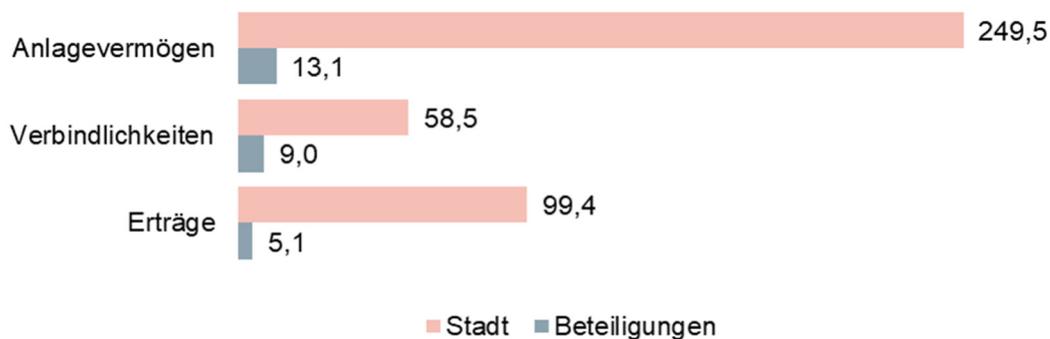
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Kreuztal ist niedrig. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist das Sondervermögen Städtisches Wasserwerk Kreuztal.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Kreuztal** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



In der obigen Grafik spiegelt sich maßgeblich das Verhältnis zwischen der Stadt Kreuztal als Mutterkonzern und dem Städtischen Wasserwerk Kreuztal wider.

Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt Kreuztal ist das in den Beteiligungen vorgehaltene Anlagevermögen in 2019 als gering einzustufen. Von den 13,1 Mio. Euro entfallen 13,0 Mio. Euro auf das Städtische Wasserwerk Kreuztal.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Verbindlichkeiten und Erträgen. Im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der Stadt werden rund 15,3 Prozent durch die Beteiligungen erwirtschaftet. Auch hier entfällt mit 8,8 Mio. Euro der größte Teil auf das Städtische Wasserwerk Kreuztal. Bei den Erträgen liegt der Anteil durch die Beteiligungen bei circa 5,1 Prozent. Von den 5,1 Mio. Euro entfallen 4,6 Mio. Euro auf das Städtische Wasserwerk Kreuztal.

Sowohl die absoluten als auch die prozentualen Vergleichswerte der oben genannten Daten zeigen deutlich, dass die Beteiligungen in 2019 für die Stadt von geringer wirtschaftlicher Bedeutung sind und diese damit als niedrig einzustufen ist.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 um 484 Tausend Euro belastet. Die Beteiligungen der Stadt Kreuztal haben damit jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	127	26	58
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	0	0	0
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1	1	1
Sonstige Erträge	0	0	52
Gesamtsumme	128	27	111

Insgesamt generiert die Stadt rund 0,1 Prozent der Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen sehr geringen Anteil der Erträge der Stadt.

Diese resultieren überwiegend aus den Erträgen aus Leistungsbeziehungen. Hierbei handelt es sich zum einen um Erstattungen von Verwaltungskosten und Zinsabrechnungen des Städtischen Wasserwerks Kreuztal. Zum anderen beinhaltet diese Position Beitragsrückerstattungen des Wasserverbands Siegen-Wittgenstein.

Unter den sonstigen Erträgen sind Kostenerstattungen des Schulzweckverbands Kreuztal-Hilchenbach-Bad Laasphe ausgewiesen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	405	502	104
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	499	456	491
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	904	958	595

Insgesamt sind in 2019 circa 0,6 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt auf Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zurückzuführen. Für die Stadt Kreuztal ergeben sich Aufwendungen aus den Beteiligungen aus Leistungsbeziehungen sowie aus Umlagen.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen resultieren zum größten Teil aus Leistungsentgelten mit dem kommunalen Zweckverband Südwestfalen IT. In den Jahren 2017 und 2018 waren diese Leistungen vergleichsweise hoch. Dies stand im Zusammenhang mit der Einführung, Wartung und Pflege von Softwaremodulen sowie entsprechenden Anwenderschulungen für das Personal. Ab 2019 reduzieren sich daher diese Leistungen deutlich.

Daneben werden unter der Position das Entgelt für Wasser gegenüber dem Städtischen Wasserwerk Kreuztal ausgewiesen.

Der Kommunale Zweckverband Südwestfalen IT und der Schulzweckverband Kreuztal-Hilchenbach-Bad Laasphe erhalten eine jährliche Umlage.

Im Saldo der Erträge und Aufwendungen ergibt sich 2019 eine Haushaltsbelastung von 484 Tausend Euro. In den Jahren 2017 und 2018 war die Belastung aufgrund der höheren Aufwendungen durch den Kommunalen Zweckverband Südwestfalen IT entsprechend höher.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Kreuztal hat einen Liquiditätsverbund mit dem Städtischen Wasserwerk Kreuztal. Der Kassenbestand des Städtischen Wasserwerks Kreuztal weist zum 31. Dezember 2019 ein Defizit von 1,51 Mio. Euro aus.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben.

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

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

Bei der Stadt Kreuztal gibt es keine gesonderte Abteilung für das Beteiligungsmanagement. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements werden vom Amt für Finanzen wahrgenommen. Dort werden die Informationen aus den Beteiligungen gesammelt und verarbeitet. Vorwiegend zählen hierzu alle Informationen, die für die Erstellung des Beteiligungsberichtes notwendig sind.

Die Jahresabschlüsse, die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen sowie die Beschlüsse der Stadt zu den Beteiligungsunternehmen liegen größtenteils vor, ausgenommen sind die Raiffeisen eG und Volksbank eG. Anstellungsverträge liegen dem Amt für Finanzen nicht vor. Die Erhebung der Daten erfolgt zum Teil in Papierform und zum Teil elektronisch.

Im Beteiligungsbericht werden die Zweckverbände und die Sparkasse nicht aufgeführt. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der vier Zweckverbände, in denen die Stadt Mitglied ist, fordert die Beteiligungsverwaltung bisher nicht an. Auch die Daten der Sparkasse Siegen AöR werden nicht angefragt und vorgehalten. Der Beteiligungsverwaltung liegen auch keine differenzierten Informationen zu den Beteiligungsverhältnissen und Organen der Zweckverbände und deren derzeitigen Besetzung vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die relevanten Beteiligungsinformationen für alle Beteiligungen vollständig erheben und vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Ebenso zählen dazu die Daten der Zweckverbände sowie der Sparkasse Siegen AöR.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Kreuztal sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.

Die Daten der Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gremien, in denen die Stadt vertreten ist, werden im Amt für Finanzen einmal jährlich im Zuge der Jahresabschlusserstellung aktualisiert. Änderungen zu Daten der Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gremien werden zum Teil bereits unterjährig dezentral erfasst.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal 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 Kreuztal** hat bis 2019 Beteiligungsberichte erstellt und diese im jeweils darauffolgenden Jahr zusammen mit dem Jahresabschluss dem Rat vorgelegt. Die Informationen zu den Zweckverbänden Kommunalen Zweckverband Südwestfalen IT, Sonderschulzweckverband Kreuztal-Hilchenbach-Bad Laasphe, Sparkassenzweckverband der Städte Siegen, Freudenberg, Hilchenbach, Kreuztal, Netphen und der Gemeinde Wilnsdorf und Wasserverband Siegen-Wittgenstein sowie zur Sparkasse Siegen AöR fehlen im Bericht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte den Beteiligungsbericht um Informationen zu den Zweckverbänden und zur Sparkasse erweitern.

Die Stadt erstellt keine unterjährigen Berichte (zum Beispiel über sämtliche oder einzelne Beteiligungen für den Rat). Jedoch sind der Bürgermeister sowie die Dezernenten in den Gremien aller wesentlichen Beteiligungen vertreten.

Durch die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen wird ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über diese Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung. Abstimmungsprozesse sind kurzfristig möglich.

Die Stadt hat regelmäßig Informationen über die wesentlichen Beteiligungen. Dadurch ist auch sichergestellt, dass die Stadt unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind (Ad-hoc-Bericht). Verbindliche Regelungen hierzu gibt es nicht.

Dass der Rat keine zusätzlichen unterjährigen Berichte über die Beteiligungen erhält, ist aufgrund des noch überschaubaren Beteiligungsportfolios nachvollziehbar.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben.	83	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte die relevanten Beteiligungsinformationen für alle Beteiligungen vollständig erheben und vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Ebenso zählen dazu die Daten der Zweckverbände sowie der Sparkasse Siegen AöR.	10
			E1.2	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Kreuztal sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.	10
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kreuztal ergeben.	84	E2	Die Stadt Kreuztal sollte den Beteiligungsbericht um Informationen zu den Zweckverbänden und zur Sparkasse erweitern.	10

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauanträge werden in der Stadt Kreuztal in Papierform gestellt. Die Anträge werden nicht gescannt, so dass die weiteren Arbeitsschritte zum Teil in der Fachsoftware und zum Teil mit Hilfe der Papierakten erfolgen. Diese sogenannten Medienbrüche sollte die Stadt langfristig vermeiden.

Aus Rechtmäßigkeitsgesichtspunkten ist das Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Kreuztal gut organisiert. Das Bauordnungsamt arbeitet fristgerecht die eingehenden Anträge ab. Lediglich bei der Dokumentation, dem Aufbau eines Wissensspeichers bei Ermessensentscheidungen kann die Stadt den workflow noch verbessern. Das Vier-Augen-Prinzip, das bei allen Entscheidungen eingehalten wird, dient der Korruptionsprävention. Gleichzeitig unterstützt es die Rechtssicherheit.

Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen gibt es im Vergleichsjahr 2019 weniger Bauanträge je Vollzeit-Stelle in Kreuztal. Zum Einen hat die Topografie Kreuztals Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit von Bauanträgen. Außerdem gab es in dem betrachteten Zeitraum neben Personalwechseln auch eine Umstellung in der Software aufgrund der geänderten Rechtslage. Dies hat dazu geführt, dass sich der Bestand an unerledigten Fällen in der Anzahl vergrößert hat. Die Stadt Kreuztal sollte diese Entwicklung beobachten.

Konkrete Ziele oder Kennzahlen bildet die Stadt Kreuztal für den Bereich der Bauaufsicht nicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Kreuztal mithilfe von Zielen und Kennzahlen Entwicklungen analysieren und 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 tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Kreuztal** leben zum 01. Januar 2019 nach den Angaben von IT.NRW 31.187 Einwohner. Die Stadtfläche ist mit 71 qkm durchschnittlich groß. Sowohl die Fläche, als auch die Anzahl der Einwohner befinden sich fast im Bereich des Median des interkommunalen Vergleichs der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	59	31	55	65	77	171	106
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	106
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,61	1,57	6,60	8,92	12,36	40,94	71
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	86,96	53,54	80,51	85,45	89,60	96,77	71
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,43	0,00	1,45	4,61	9,23	25,61	106

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl hat die Stadt Kreuztal im Vergleich zu den anderen Kommunen durchschnittlich viele Bauanträge zu bearbeiten. Bezogen auf das Jahr 2018 war die Anzahl der Fälle je 10.000 Einwohner in Kreuztal mit 79 deutlich höher. Im interkommunalen Vergleich entsprach das nahezu dem Median.

In Bezug zur Stadtfläche ist die Kennzahl durchschnittlich groß. Die Stadt Kreuztal ist eines der walddreichsten Gebiete im Kreis Siegen-Wittgenstein. Rund 60 Prozent der Stadtfläche sind Wald und können damit nicht bebaut werden.

Der Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren ist in Kreuztal größer als normale Genehmigungsverfahren und Vorlagen in der Freistellung. Er beträgt fast 90 Prozent. Im einfachen Genehmigungsverfahren werden häufig Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut. Nur bei sehr großen und komplexen Vorhaben ist ein normales Genehmigungsverfahren zu durchlaufen. Im interkommunalen Vergleich ergeben sich durch die Anteile der Anträge der Genehmigungsverfahren und der Freistellungen keine Besonderheiten im Vergleich zu den anderen Kommunen.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen. Die nachfolgende Tabelle ist zusätzlich um die Fallzahlen 2020 erweitert worden.

Entwicklung der Fallzahlen für Kreuztal

Grundzahlen	2018	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	5	10	8
Bauanträge	241	174	206

Die Anzahl der Bauanträge ist 2019 mit Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) in Kreuztal um fast 28 Prozent gesunken. Nach Auskunft der Bauaufsicht Kreuztals wurden Ende des Jahres 2018 mehr Bauanträge als üblich eingereicht, da die Antragsteller eine Beurteilung nach dem alten Baurecht wünschten. Nach der neuen Rechtslage sind be-

stimmte Vorhaben, wie Garagen oder Abstellgebäude 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. Diese Tendenz spiegelt sich auch bei den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wider, im Durchschnitt beträgt die Verringerung bei diesen ebenfalls 28 Prozent. Eine Informationspflicht/Vorhabeneinreichung des Bauherrn gegenüber der Behörde besteht trotz geänderter Rechtslage nach wie vor, so dass das Bauordnungsamt der Stadt Kreuztal beratend oder informierend weiter tätig ist, auch wenn die Anzahl der Anträge sinkt. Bei der Fortschreibung der Zahlen für das Jahr 2020 wird deutlich, dass die Anzahl der Anträge wieder ansteigt.

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann grundsätzlich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Die Anzahl der Stellungnahmen kann die Stadt Kreuztal nicht aus der Fachsoftware ermitteln.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	2	2	6	66
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	66

Die Stellungnahmen werden zum gleichen Zeitpunkt eingeholt um Verzögerungen zu vermeiden. Die Anforderung der Stellungnahmen erfolgen in der Stadt Kreuztal seit Juli 2021 in Teilen digital. Die Anforderung zur Stellungnahmen wird über die Fachsoftware digital verschickt. Die zu versendenden Bauanträge werden bislang noch in Papierform verschickt, weil sie noch nicht eingescannt werden. Die Antwort der Träger öffentlicher Belange erfolgt ebenfalls in digitaler Form. Aus organisatorischer Sicht ergeben sich daher für die Stadt Kreuztal noch Verbesserungsmöglichkeiten beim Verfahren zur Anforderung der Stellungnahmen.

3.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Kreuztal bietet kaum Angriffspunkte für Klageverfahren oder Beschwerden. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Bei der Dokumentation von einheitlichen Ermessensentscheidungen sollte die Stadt noch konkreter 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. Diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung hält die **Stadt Kreuztal** nach eigener Einschätzung immer ein. Innerhalb dieses Zeitraumes von zwei Wochen prüft das Bauordnungsamt auch bereits die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit und die planungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit.

Die Entscheidung über den vollständigen Bauantrag wird in Kreuztal immer innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des Bauantrages getroffen, wenn die Stellungnahme von anderen Behörden zeitnah erfolgt. Anderenfalls verlängert das Bauordnungsamt die Frist auf insgesamt zwölf Wochen. Dies ist nach § 64 BauO NRW aus wichtigen Gründen möglich. Wichtige Gründe sind insbesondere die Beteiligung anderer Behörden. Insgesamt wird die Verlängerungsmöglichkeit aber selten genutzt. Einzelheiten dazu finden sich im Kapitel 4.3.6 Laufzeiten. Verzögerungen können sich in Kreuztal zum Beispiel bei der Einholung der Stellungnahme für den Brandschutz ergeben. Die Brandschutzdienststelle ist beim Kreis Siegen-Wittgenstein angesiedelt. Die Beteiligungen von internen und externen Stellen erfolgt in Kreuztal auch durch den Versand des Bauantrages in Papierform. Die Antragsteller wissen dies und erkundigen sich häufig bereits im Vorfeld wie viele Ausfertigungen für die Stellungnahmen benötigt werden. Sie reichen deshalb oft mehrere Ausfertigungen als vorgeschrieben ein, um einen Zeitverzug zu vermeiden. Es ist der Stadt Kreuztal so in der Regel möglich alle zu beteiligenden Stellen gleichzeitig anzufragen.

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. Bauherren werden von der Stadt Kreuztal nach zwei Jahren an das Erlöschen der Baugenehmigung erinnert und erbeten eine Baubeginnanzeige zu stellen, falls sie dies bisher unterlassen haben. Die Stadt Kreuztal überwacht so den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW.

Stellungnahmen werden nach der Prüfung der Vollständigkeit und der Genehmigungsfähigkeit in Kreuztal 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 Kreuztal lässt von den Bauherren eine Einverständniserklärung der Angrenzer nach § 72 BauO NRW einholen und beteiligt sich nicht aktiv an diesem Verfahren. Die Bauherren reichen zusammen mit dem Bauantrag auch die Einverständniserklärung der Angrenzer ein, wenn dies notwendig ist.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

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

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. Kriterien sind in Kreuztal nicht schriftlich festgelegt. Die Mitarbeiter sind seit vielen Jahren in der Bauordnung tätig, Handlungsweisen und Entscheidungen sind allen Beschäftigten bekannt. Zudem gab es vor den Einschränkungen durch die Corona-Pandemie wöchentliche Dienstbesprechungen des Bauordnungsamtes, in denen schwierige oder besondere Anträge besprochen und entschieden worden sind. An den Besprechungen haben neben den Mitarbeitern der Bauaufsicht und der Planung, auch die Amtsleitung und die Dezernatsleitung teilgenommen. Die dabei getroffenen Ermessensentscheidungen sind in der jeweiligen Bauakte durch die Genehmigung oder Ablehnung verschriftlicht. Die gpaNRW hält einen schriftlichen Kriterienkatalog zur rechtsfehlerfreien Ausübung von Ermessensentscheidungen für hilfreich, gerade vor dem Hintergrund des Wissenserhalts bei Personalwechseln.

→ Empfehlung

Die Stadt Kreuztal sollte sicherstellen, dass die komplexen Ermessensentscheidungen dokumentiert und archiviert werden. Ein Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen würde helfen, vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien zu beurteilen und den Wissenserhalt zu garantieren.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Die Stadt Kreuztal 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 alle Städte im Gebiet des Kreises Siegen-Wittgenstein einheitlich abgestimmt. Die Gebührenbescheide für die Baugenehmigungen und Ablehnungen werden in Kreuztal durch den jeweiligen Sachbearbeiter erstellt und vom Vorgesetzten gegenkontrolliert und unterzeichnet. Das gelebte Vier-Augen-Prinzip dient der Korruptionsprävention.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Die Stadt Kreuztal bildet keine entsprechende Kennzahl.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. Eine jährliche Fortschreibung der Kennzahl lässt Tendenzen und Besonderheiten erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für Baugenehmigungen jährlich berechnen. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollte die Ursache hinterfragt werden.

Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Kreuztal hat bislang noch keine Gebühr nach dieser Tarifstelle erhoben, da es bisher noch keinen Fall der gesetzlichen Fiktion gab. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbringen, sollten auf jeden Fall durch den Verursacher getragen werden und nicht durch den allgemeinen Haushalt.

3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Stadt Kreuztal gelingt es, die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten.

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 **Kreuztal** wurden 2019 fünf Bauanträge zurückgenommen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,02	17,54	90
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,87	0,00	2,12	3,86	6,31	20,00	97

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Stadt Kreuztal liegt bei den zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträgen im unauffälligen Bereich. Dies kann darauf hindeuten, dass

das Bauordnungsamt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen versorgt oder eine umfangreiche Bauberatung anbietet. Im Vorjahr 2018 war der Anteil mit 2,07 Prozent in Kreuztal noch geringer.

Gute Vorabinformationen und eine umfangreiche Beratung sind meist der Schlüssel zur Qualitätssteigerung der Bauanträge. Bei diesen Tätigkeiten handelt es sich um freiwillige Leistungen der Kommune. Die gpaNRW konnte keine Korrelation zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Daraus kann man den Schluss ziehen, dass eine gute Beratung nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauaufsicht abhängt. Als günstige und wichtige Informationsquelle können daher Beratungsbroschüren oder das Internet dienen.

Über die Homepage der Stadt Kreuztal kann sich der Antragsteller über Ansprechpartner und Öffnungszeiten informieren. Außerdem sind dort die verschiedenen Formulare für den Bauantrag abrufbar. Die Stadt Kreuztal verweist auf ihrer Homepage seit Mitte Juli 2021 auf das Bauportal.NRW. Dort können sich alle Bürgerinnen und Bürger informieren und aktuelle Formulare erhalten.

3.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Kreuztal standardisiert. Der Prozess ist aber nur in geringen Teilen digital. Er erfolgt in festgelegten Verantwortungsbereichen.

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

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

Die **Stadt Kreuztal** nutzt schon seit Jahren eine Fachsoftware. Mit dieser kann sie Fristen überwachen, eine Wiedervorlageliste führen und die Bescheiderstellung ist automatisiert. In der Fachsoftware erfasst die Stadt die Bauanträge und pflegt Texte von Stellungnahmen ein.

Die eingesetzte Software der Stadt Kreuztal unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse eines Bauantrages. Das gilt für einfache und normale Genehmigungsverfahren, sowie für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfkatalog vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages wird die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter in der Fachsoftware durch die Prüfung geleitet. Dies ist optimal, da die Vorlagen an der richtigen Stelle von der Sachbearbeitung abgerufen werden können. Das Verfahren vom Antrag bis zur Baugenehmigung oder Ablehnung wird Schritt für Schritt in der Fachsoftware abgearbeitet.

Neben der Bearbeitung in der Software gibt es einen Umlaufbogen auf Papier, der Bestandteil der Akte ist. Auf diesem wird der Stand der Beteiligung anderer Personen und Stellen dokumentiert. Die Bearbeitung der Bauanträge ist in Kreuztal in feste Bezirke unterteilt. Die zum

größten Teil noch nicht digitale Bearbeitung des Geschäftsprozesses bietet Möglichkeiten der Optimierung.

Der Versand der Anforderung von Stellungnahmen erfolgt digital und 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. Die Brandschutzdienststelle, die beim Kreis Siegen-Wittgenstein angesiedelt ist, trägt ihre Stellungnahmen direkt in der Fachsoftware ein, da sie ebenfalls eine Anbindung hat. Aus Sicht der Bauordnung der Stadt Kreuztal ist dies ein idealer Ansatzpunkt, auch für andere zu beteiligende Bereiche, die Stellungnahmen direkt in digitaler Form in der Fachsoftware zu hinterlegen. Seit Juli 2021 hat die Stadt dies auch auf andere Bereiche ausgeweitet.

Mit fortschreitender Digitalisierung können sich positive Effekte ergeben. Ein zeitlicher Mehraufwand für den Versand der Anforderung von Stellungnahmen und die spätere Rücksendung der Antragsunterlagen auf dem Postweg kann durch Digitalisierung beschleunigt werden. Postwege und Liegezeiten der Anträge entfallen oder werden verkürzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte versuchen den Geschäftsprozess durch eine weitere Digitalisierung zu optimieren. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzungen schaffen.

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 Kreuztal sind bisher nur die örtlichen Zuständigkeiten schriftlich geregelt. Außerdem gibt der Geschäftsverteilungsplan vor, welche interne Organisationseinheit für die Bearbeitung welcher Sachverhalte zuständig ist. Aktuelle Stellenbeschreibungen gibt es derzeit in Kreuztal nicht. Über eine Zuständigkeitsordnung hat die Stadt die Zeichnungsbefugnisse geregelt. Die Abteilungsleitung unterzeichnet Genehmigungen, Ablehnungen und Gebührenbescheide.

3.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Kreuztal ist effektiv und bietet hinsichtlich des Ablaufes nur wenige Ansatzpunkte für Optimierungen.

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 gpaNRW stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen nach einem einheitlichen Layout den jeweiligen Berichten als Anlage zur Verfügung. Dieser bezieht sich auf den Prozess nach der ab 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW. Die verwaltungsinternen Abläufe werden transparent dargestellt, Unterschiede zu anderen Städten lassen sich schnell erkennen.

Eingehende Bauanträge werden dem Bauordnungsamt der **Stadt Kreuztal** in Papierform über die zentrale Postverteilung zugeleitet. Der Antrag wird registriert und eine Akte angelegt. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt erfolgt im Anschluss die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung der Unterlagen. Wenn sich dabei herausstellt, dass der Antrag grundsätzlich nicht genehmigungsfähig ist, erfolgt vor der Ablehnung eine Anhörung. Besondere, kritische oder schwierige Anträge werden nach dieser Prüfung in einer wöchentlichen Besprechung mit den Mitarbeitern des Bauordnungs- und Planungsrechts, mit der Amtsleitung und der Dezernatsleitung besprochen.

Ist der Antrag grundsätzlich genehmigungsfähig, erfolgt im Anschluss die Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen. Daraufhin erhält der Antragsteller eine Eingangsbestätigung. In dem Fall, in dem die Unterlagen nicht vollständig sind, ist die Nachforderung von Unterlagen mit einer Fristsetzung Bestandteil der Eingangsbestätigung. Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Den Zeitpunkt hat die Stadt Kreuztal zwar erst nach der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit gelegt, dennoch schafft sie es innerhalb von zwei Wochen nach Eingang die Eingangsbestätigung zu versenden. Diese zügige Bearbeitung spiegelt sich in den kurzen Laufzeiten der Bauanträge wider.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und des Verfahrens zur Beteiligung sollte eine Kommune sinnvoll wählen. Die Stadt Kreuztal legt die erforderlichen Beteiligungen meistens schon fest, bevor die Unterlagen vervollständigt wurden. Den sternförmigen Beteiligungsprozess selbst beginnt sie häufig direkt im Anschluss. Bei Bedarf beginnt sie den Prozess jedoch erst nach der Vervollständigung der Unterlagen. Die spätere Beteiligung kann dann zu Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren führen, ist aber letztlich vom Antragsteller zu vertreten.

Haben die eingegangenen Stellungnahmen keine Auswirkung auf die Genehmigungsfähigkeit des Antrages, dann erstellt der zuständige Sachbearbeiter bzw. die zuständige Sachbearbeiterin die Genehmigung und berechnet die Gebühren für die Genehmigung. Die Amtsleitung des Bauordnungsamtes prüft und unterzeichnet der Genehmigungs- und Ablehnungsbescheid. Es ist aus Sicht der Korruptionsprävention gut und wichtig, dass das Vier-Augen-Prinzip in Kreuztal durchgängig bei positiven und negativen Entscheidungen eingehalten wird. So wird auch sichergestellt, dass Entscheidungen nach gleichen Kriterien getroffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte bei einer fortschreitenden Digitalisierung das Vier-Augen-Prinzip für die Bauanträge in der Fachsoftware hinterlegen.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Bauanträge in der Stadt Kreuztal werden schnell bearbeitet. Die Orientierungsgröße der gpaNRW wird deutlich unterschritten. Die Bauordnung kann keine Auswertung zu den internen Laufzeiten machen.

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

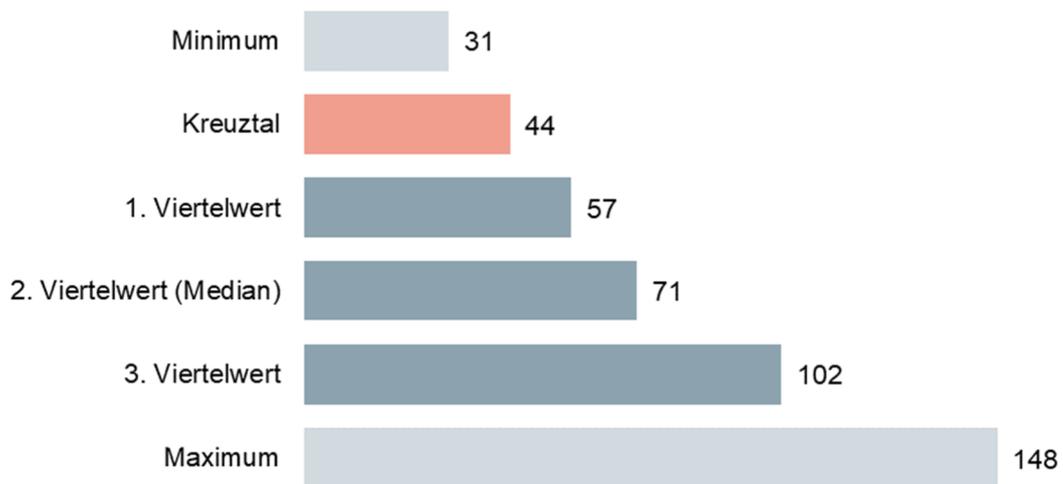
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Einige Bauanträge gehen nicht vollständig bei den Kommunen ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen. Die **Stadt Kreuztal** kann diese Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrages nicht aus der Fachsoftware ermitteln. Um Verzögerungen zu vermeiden fordert die Stadt Kreuztal manchmal schon Stellungnahmen an, wenn Unterlagen unvollständig sind, wenn die fehlenden Unterlagen nicht erheblich für die Stellungnahme sind.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



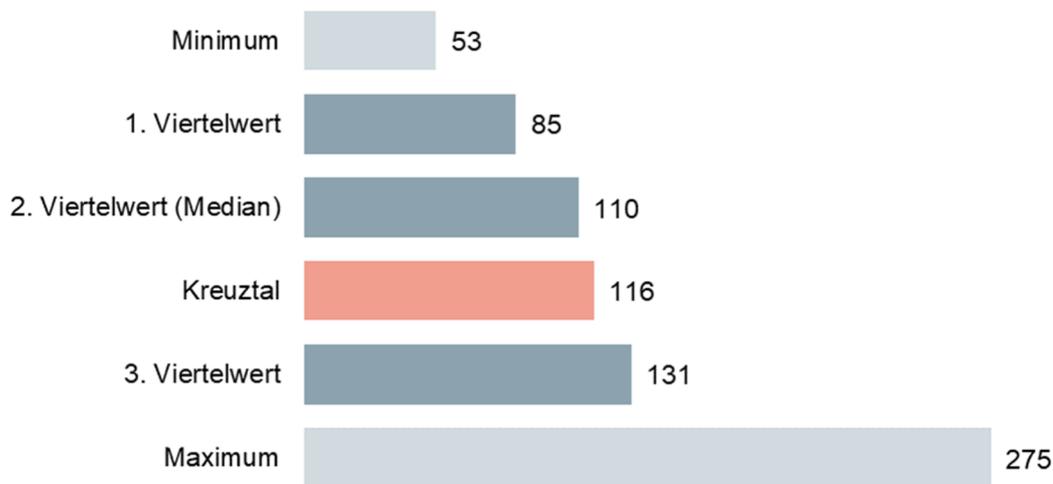
In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Kreuztal hat im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr kurze Gesamtlaufzeiten für einfache Genehmigungsverfahren. Im Vorjahr 2018 war die Gesamtlaufzeit mit 42 Tagen auf dem gleichen Niveau. Die einfachen Genehmigungsverfahren haben den größten Anteil an Bauanträgen in Kreuztal.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren dauert in den anderen Kommunen des interkommunalen Vergleichs im Durchschnitt 39 Tage (rund fünf Wochen) länger als die dargestellten einfachen Genehmigungsverfahren. In Kreuztal ist dieser Unterschied mit 72 Tagen oder anders ausgedrückt zehn Wochen doppelt so hoch. In den Gesamtlaufzeiten sind auch die Zeiten enthalten, die die Stadt nicht direkt beeinflussen kann, wie das Warten auf die Vervollständigung der Antragsunterlagen durch die Bauherren oder das Warten auf die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange. Vor allem die Beteiligung der Brandschutzdienststelle führt dazu, dass die Gesamtlaufzeit länger ist als bei einfachen Genehmigungsverfahren. Im Vorjahr 2018 war die Gesamtlaufzeit für normale Genehmigungsverfahren im Durchschnitt 87 Tage lang.

Auf die Gesamtlaufzeit wirkt sich unter anderem die Frist aus, die den Antragstellern gewährt wird, um Antragsunterlagen zu vervollständigen. In Kreuztal beträgt diese in der Regel zwei Monate. An das Ablauf der Frist wird auch mehrfach erinnert. In Einzelfällen erfolgt das Einreichen der Unterlagen und die Weiterbearbeitung auch nach Fristablauf. Nach § 71 Absatz 1 Satz 2 der BauO NRW 2018 ist mit dem Verstreichen der mit der Nachforderungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge verknüpft. Die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzliche Fiktion ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal verstößt mit der Weiterbearbeitung der Anträge nach Fristablauf gegen die Regelungen der BauO NRW.

Die Stadt ist bisher so vorgegangen, weil die Bearbeitung bürgerfreundlicher erschien. Die Stadt Kreuztal wird nach eigenen Angaben zukünftig rechtskonform handeln.

Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	17	30	43	57	108	35

Die Stadt Kreuztal kann die Laufzeiten - ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit der Unterlagen - zwar nicht auswerten. Die Tabelle macht aber deutlich, dass die durchschnittlichen Laufzeiten der anderen Kommunen in etwa so lang sind wie die guten Gesamtlaufzeiten der Stadt Kreuztal.

→ **Empfehlung**

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

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

3.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen ist 2019 in Kreuztal geringer als in vielen anderen Kommunen. Zudem gibt es einige Fälle aus dem Vorjahr, die die Bauordnung zusätzlich bearbeiten muss.

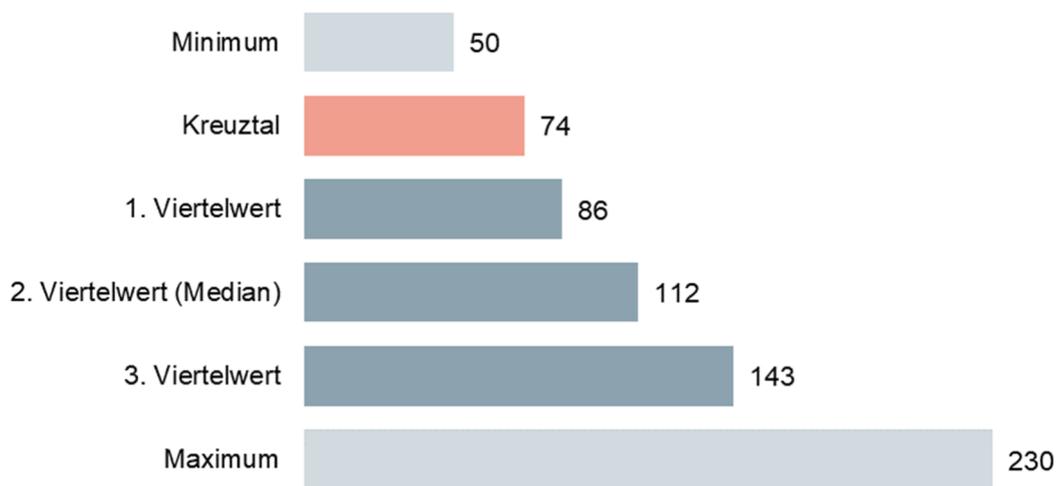
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

In den nachfolgenden Kennzahlen der **Stadt Kreuztal** sind 2,73 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,26 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen:

- erfasst wurden alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.)
- berücksichtigt wurden alle Stellen, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen (auch Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten)

Bei der Berechnung der Fälle hat die gpaNRW neben den Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung (zehn) und den 174 Bauanträgen auch die 17 förmlichen Bauvoranfragen berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 103 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahlendarstellung für das Jahr 2019 ist eine Momentaufnahme eines Jahres über die eingegangenen Bauanträge. Ob die Bauanträge alle bearbeitet werden konnten, lässt sich aus der Kennzahl nicht ableiten. Im Vorjahr war die Kennzahl mit 96 Fälle je Stelle zwar höher, die Kennzahlen der Vergleichskommunen allerdings auch. Die Jahre 2018 und 2019 waren für das Bauordnungsamt in Kreuztal keine üblichen Jahre.

Zum Erreichen der im vorangegangenen Kapitel kurzen Laufzeiten ist auch ein entsprechender Personaleinsatz erforderlich. Bei der Stadt Kreuztal wurden in den Jahren 2018 und 2019 von den neun Stellen im Bauordnungsamt sechs neu besetzt. Neubesetzungen von Stellen gehen

mit einem Einarbeitungsaufwand für die neuen Beschäftigten einher. Außerdem kommen krankheitsbedingte hohe Fehlzeiten bei einzelnen Beschäftigten in den vergangenen Jahren hinzu. Die eingehenden Anträge wurden auf die verbleibenden Beschäftigten verteilt. Um diese Situation in Kreuztal zu berücksichtigen, hat die gpaNRW den Kennzahlenwert nach Abzug der Fehlzeiten alternativ berechnet. Die berücksichtigten Stellenanteile reduzieren sich auf 2,31. Die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht beträgt dann 87 und liegt oberhalb des 1. Viertelwertes.

Zum anderen gab es mit dem Jahreswechsel 2018 zu 2019 eine Änderung der Rechtslage, die auch dazu führte, dass umfangreiche Umstellungen in der Fachsoftware des Bauordnungsamtes erfolgten. Dies hat dazu geführt, dass Personalressourcen für die Einarbeitung in die neue Rechtsmaterie und die Bedienung der Fachsoftware erforderlich waren und nicht für die Bearbeitung der Bauanträge zur Verfügung standen.

Die Stadt Kreuztal sollte die Entwicklung der Fallzahlen bezogen auf die vorhandenen Stellenanteile über einen längeren Zeitraum beobachten. So kann sie bei Bedarf steuernd eingreifen. Nicht außer Acht zu lassen ist auch die schwierige topographische Lage Kreuztals. Besonderheiten, die sich dadurch bei der Bearbeitung der Bauanträge ergeben, gibt es in weniger bergigen Gebieten nicht. Auch die Bearbeitung der Anträge der vielen Gewerbebetriebe Kreuztals ist mit deutlich mehr Aufwand verbunden, als Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Die Berechnung der o.a. Kennzahl 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 obigen Kennzahl nicht mit. Regelmäßig gehen zum Jahresende in den Kommunen Anträge ein, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	46,55	5,65	22,22	34,00	60,91	450	61
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	8,70	0,00	7,41	11,06	16,90	28,57	102

In Kreuztal gab es zum 01. Januar 2018 noch 44 unerledigte Bauanträge. Der Bestand ist von 2018 nach 2019 um 37 Anträge oder 65 Prozent gestiegen. Die Änderung der Bauordnung führte dazu, dass in Kreuztal einige Anträge noch in 2018 gestellt wurden, um nach altem Recht beurteilt zu werden. Zum Beginn des Jahres 2019 hatte die Stadt Kreuztal einen Bestand von 81 unerledigten Bauanträgen, im Verhältnis zu den eingehenden Anträgen eines Jahres ist das mit knapp 47 Prozent ein beachtlicher Anteil.

Bis Anfang 2020 konnten nur neun der unerledigten Bauanträge bearbeitet werden. Ursache dafür sind die oben beschriebenen besonderen Umstände der Jahre 2018/2019. Neben dem krankheitsbedingten Ausfall, gab es außerdem ein Großprojekt, welches die Mitarbeiter stark

eingebunden hat und coronabedingte Verzögerungen. Die Anzahl der steigenden unerledigten Anträge setzt sich fort, der Bestand an unerledigten Anträgen ist zum Jahresanfang 2021 um 19 weitere Anträge auf nunmehr 91 angestiegen. Diese Anzahl sollte nicht zu einem erhöhten Leistungsdruck bei den Beschäftigten führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Entwicklung des Anteils der unerledigten Bauanträge weiter beobachten und fortschreiben. Außerdem sollte sie versuchen die Ursachen für den Anstieg zu analysieren, um gegensteuern zu können.

3.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Der Digitalisierungsgrad des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Kreuztal 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 Größe⁶ wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Das Land NRW hat mittlerweile über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kommunen sollen im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die 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 Kommunen haben drei Auswahlmöglichkeiten zur Anbindung an das Bauportal.NRW. Die Stadt Kreuztal hat sich für die erste Option, elektronische Annahme des Antrages und der Bauvorlagen, entschieden. Noch ist dies in Kreuztal nicht direkt umsetzbar, die Stadt untermauert damit aber ihre Absicht den Bearbeitungsprozess der Bauanträge künftig digitaler zu gestalten. Derzeit hat die Firma, die die Digitalisierung in Kreuztal begleitet, signalisiert, dass ein weiterer Meilenstein (digitale Antragstellung) der Digitalisierung in rund sechs Monaten umgesetzt werden könnte. Die ersten Testläufe zur digitalen Antragstellung wurden bereits initiiert.

⁶ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Bisher gehen Bauanträge in **Kreuztal** ausschließlich in Papierform ein. Anfragen oder Rückmeldungen erfolgen ebenfalls in Papierform oder auch per E-Mail. Kreuztal verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Auch mittelfristig ist dies in Kreuztal nicht geplant. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren.

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

Die vorhandene Software wird in Kreuztal für die Vorgangsbearbeitung, Aktenführung und für die Kommunikation und Beteiligung der internen Fachdienste genutzt. Wesentliche Anfragen zu den Bauanträgen müssen die Antragsteller schriftlich stellen, diese werden dann zur Papierakte geheftet. Die externen Stellungnahmen werden nicht digital, sondern in Papierform angefordert, eine elektronische Übermittlung ist nicht möglich, da die Antragsunterlagen Bestandteil der Anforderung sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte das Baugenehmigungsverfahren Schritt für Schritt weiter digitalisieren und die Möglichkeiten der Fachsoftware ausgiebiger nutzen.

Langfristiges Ziel sollte es sein, auf die Papierform der Bauakte zu verzichten. Der physische Standort des Bauantrages ist in Kreuztal über die Fachsoftware erkennbar und für alle Beschäftigten leicht aufzufinden. Über die Fachsoftware wird auch der Aktenplan des Bauordnungsamtes der Stadt Kreuztal abgebildet.

Altakten werden in Kreuztal durch eine Fremdfirma eingescannt, um digital darauf zuzugreifen. Die Papierakten werden anschließend vernichtet.

Eine medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge würde die bestehenden Geschäftsprozesse weiter optimieren. Die Stadt Kreuztal ist sich bewusst, dass der Digitalisierungsstand im Bereich des Bauordnungsamtes noch deutlich gesteigert werden kann.

3.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Qualitätsansprüche und Ziele werden innerhalb der Bauaufsicht der Stadt Kreuztal nicht über Kennzahlen gemessen oder gesteuert.

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 Kreuztal** hat bei dem Produkt „Bauordnungsangelegenheiten“ in ihrem Haushaltsplan 2020 folgendes allgemeines Ziel aufgeführt: „Wahrung der bauordnungsrechtlichen und städtebaulichen Bestimmungen im Bereich der Stadt Kreuztal“. Kennzahlen werden von der Stadt Kreuztal bisher noch nicht gebildet.

Im Infrastrukturausschuss berichtet das Bauordnungsamt einmal jährlich über die Baustätigkeitsstatistik. Eine gute Steuerung unterstützt die Baugenehmigungsbehörde 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 sind klare Ziele und Kennzahlen wichtig, mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann steuernd eingreifen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht Kreuztals sollte für die Bauordnung konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mit der Hilfe von Kennzahlen überprüfen.

Die Bauordnung Kreuztal könnte dazu intern zunächst die Kennzahlen dieses Berichtes weiter fortschreiben. Daneben sind Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie „Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“ oder Leistungskennzahlen wie „Innerhalb der Fristen BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“ oder „Anträge je Sachbearbeiter“ geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern. Dazu sollte sie auch die Voraussetzungen schaffen, um die Kennzahlen zu berechnen, die bisher noch nicht ausgewertet werden können, wie die internen Laufzeiten der Bauanträge.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

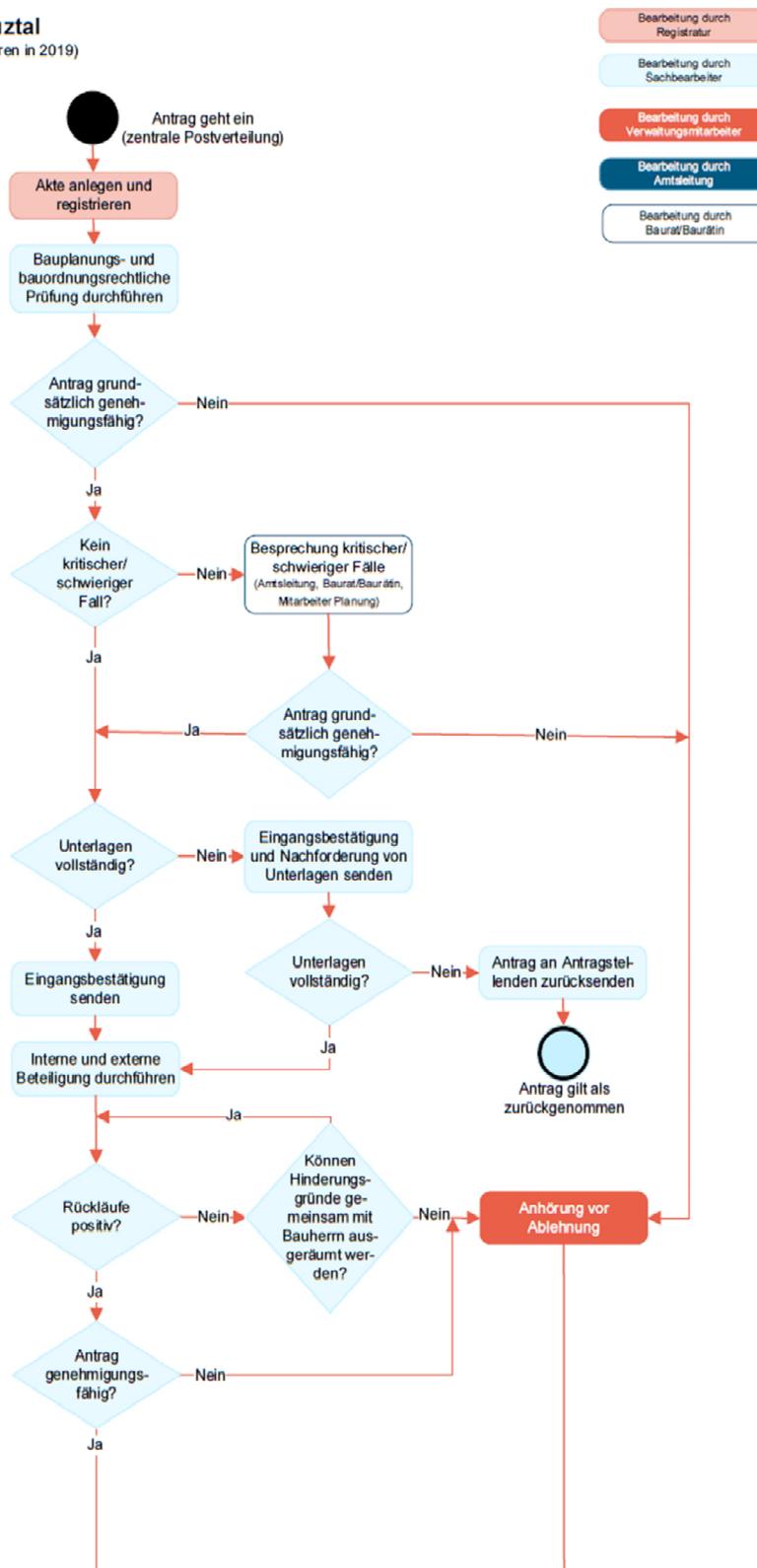
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Bauaufsicht]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Kreuztal bietet kaum Angriffspunkte für Klageverfahren oder Beschwerden. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Arbeitsschritte ein. Bei der Dokumentation von einheitlichen Ermessensentscheidungen sollte die Stadt noch konkreter werden.	90	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte sicherstellen, dass die komplexen Ermessensentscheidungen dokumentiert und archiviert werden. Ein Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen würde helfen, vergleichbare Vorgänge nach vergleichbaren Kriterien zu beurteilen und den Wissenserhalt zu garantieren.	92
			E1.2	Die Stadt Kreuztal sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für Baugenehmigungen jährlich berechnen. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollte die Ursache hinterfragt werden.	93
F2	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Kreuztal standardisiert. Der Prozess ist aber nur in geringen Teilen digital. Er erfolgt in festgelegten Verantwortungsbereichen.	94	E2	Die Stadt Kreuztal sollte versuchen den Geschäftsprozess durch eine weitere Digitalisierung zu optimieren. Dazu sollte sie die technischen Voraussetzungen schaffen.	95
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Kreuztal ist effektiv und bietet hinsichtlich des Ablaufes nur wenige Ansatzpunkte für Optimierungen.	95	E3	Die Stadt Kreuztal sollte bei einer fortschreitenden Digitalisierung das Vier-Augen-Prinzip für die Bauanträge in der Fachsoftware hinterlegen.	96
F4	Die Bauanträge in der Stadt Kreuztal werden schnell bearbeitet. Die Orientierungsgröße der gpaNRW wird deutlich unterschritten. Die Bauordnung kann keine Auswertung zu den internen Laufzeiten machen.	97	E5	Die Stadt Kreuztal sollte für jeden Bauantrag ein Vollständigkeitsdatum in der Fachsoftware einpflegen. So kann sie nachhalten, welchen Anteil der Gesamtlaufzeiten sie direkt beeinflussen kann.	16
F5	Die Stadt Kreuztal verstößt mit der Weiterbearbeitung der Anträge nach Fristablauf gegen die Regelungen der BauO NRW.	100			

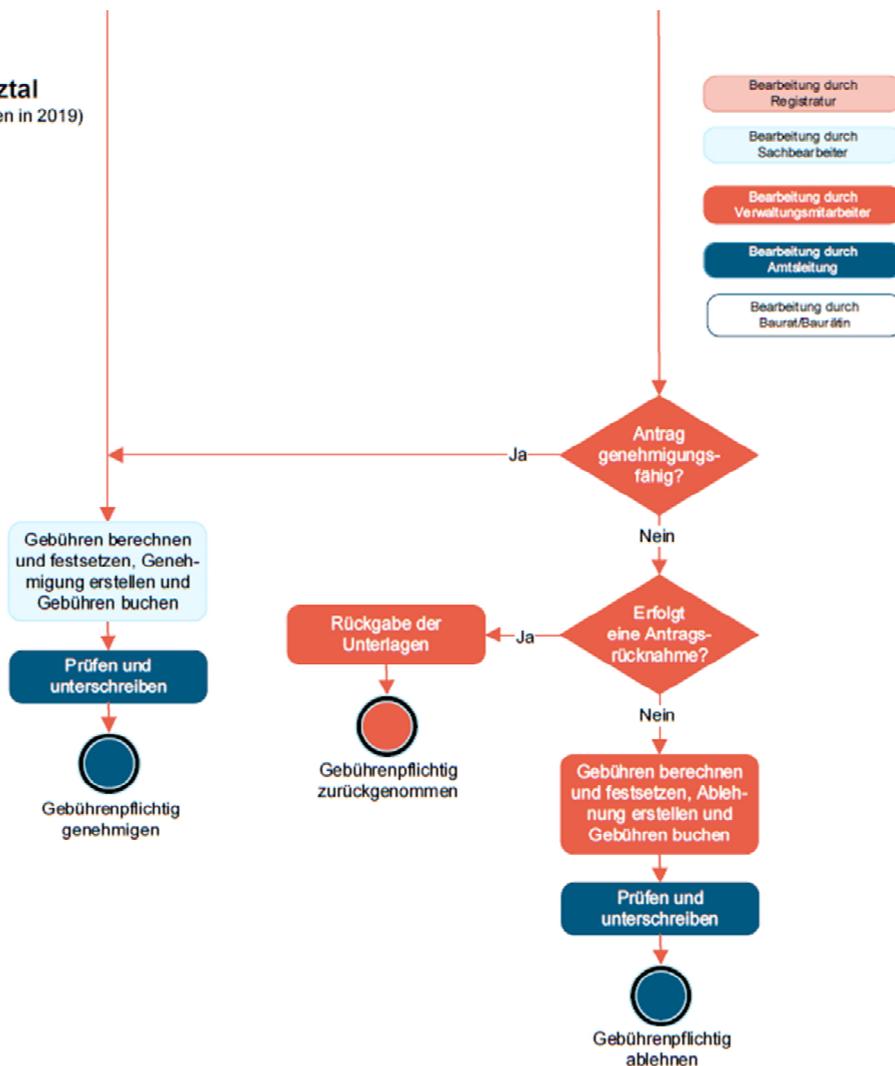
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen ist 2019 in Kreuztal geringer als in vielen anderen Kommunen. Zudem gibt es einige Fälle aus dem Vorjahr, die die Bauordnung zusätzlich bearbeiten muss.	100	E6	Die Stadt Kreuztal sollte die Entwicklung des Anteils der unerledigten Bauanträge weiter beobachten und fortschreiben. Außerdem sollte sie versuchen die Ursachen für den Anstieg zu analysieren, um gegensteuern zu können.	103
F7	Der Digitalisierungsgrad des Baugenehmigungsverfahrens sollte in Kreuztal erhöht werden.	103	E7	Die Stadt Kreuztal sollte das Baugenehmigungsverfahren Schritt für Schritt weiter digitalisieren und die Möglichkeiten der Fachsoftware ausgiebiger nutzen.	104
F8	Qualitätsansprüche und Ziele werden innerhalb der Bauaufsicht der Stadt Kreuztal nicht über Kennzahlen gemessen oder gesteuert.	104	E8	Die Bauaufsicht Kreuztals sollte für die Bauordnung konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mit der Hilfe von Kennzahlen überprüfen.	105

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



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



4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal 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 Kreuztal kann über eine interkommunale Zusammenarbeit Vergaben ab einem Wert von mehr als 10.000 Euro über den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein abwickeln. Tatsächlich nutzt sie diese Möglichkeit bisher eher selten, in der Regel nur für öffentliche Ausschreibungen. Die Prozesse und Zuständigkeiten der dezentralen Vergabe innerhalb der Stadtverwaltung sollte die Stadt Kreuztal deshalb so eindeutig regeln, wie es für die interkommunale Zusammenarbeit bereits geschehen ist.

Die Betrachtung von einzelnen Maßnahmen belegt die Schwachstellen des dezentral organisierten Verfahrens. Einheitliche Vorgehensweisen werden durch ein zentralisiertes Vergabeverfahren, welches durch eine entsprechende Software unterstützt wird, erleichtert. Die örtliche Rechnungsprüfung wird gut, teilweise auch beratend, in die Vergabeverfahren eingebunden. Dies erhöht die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren.

Die Stadt Kreuztal hat mit einer entsprechenden Dienstanweisung gute Voraussetzungen zur Korruptionsprävention getroffen. Sie sollte ihre Beschäftigten in einem kontinuierlichen Rhythmus an die Vorgaben zum Korruptionsschutz erinnern und eine Schwachstellenanalyse vornehmen. Für das Sponsoring gibt es in Kreuztal einen Mustervertrag, der den Beschäftigten zur Verfügung steht. Durch regelmäßige Informationen der politischen Gremien über vorhandenes Sponsoring könnte die Stadt Kreuztal das Themenfeld abrunden.

Bei der Realisierung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen schwankt die Höhe der Abweichung der Schlussrechnung vom ursprünglichen Auftragswert in Kreuztal von Jahr zu Jahr. Um dauerhaft niedrige Abweichungen zu erzielen, sollte die Stadt insbesondere bei größeren Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Hierzu sollte sie die Rahmenbedingungen schriftlich festlegen. Ein Nachtragsmanagement gibt es in Kreuztal bisher nicht. Eine Auswertung und Analyse der Ursachen für Nachträge und Auftragsüberschreitungen könnte dabei unterstützen, Abweichungen vom Auftragswert zu minimieren.

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

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

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

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

4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

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

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Kreuztal nicht. Die Stadt Kreuztal ist eine interkommunale Zusammenarbeit zur Nutzung des zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein eingegangen. Diese Servicestelle nutzt sie selten. Die Regelungen der Dienstweisung Vergabe sind nicht ganz vollständig.

- Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Kreuztal ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Regelungen dazu beinhalten die Rechnungsprüfungsordnung und die Vergabedienstweisung der Stadt. Diese sollten der Vollständigkeit halber ergänzt werden.

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

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

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

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

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

Die Dienstanweisung der **Stadt Kreuztal** für die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen einschließlich Bauleistungen (Vergabedienstanweisung) wurde zuletzt am 20. August 2020 aktualisiert. Diese ist die Grundlage für die Vergabeverfahren der Stadt und ihrer Einrichtungen. In ihrer Dienstanweisung legt die Stadt Wertgrenzen für die verschiedenen Vergabearten fest. Dabei nutzt sie die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen⁷ festgelegten vereinfachten Wahlmöglichkeiten aus. Nur in Einzelfällen, wie der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (gesamter Auftragswert), unterschreitet sie den Korridor und stärkt so den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

In der Dienstanweisung sind die Wertgrenzen, ab denen öffentlich ausgeschrieben werden muss, korrekt benannt. Aus Sicht der gpaNRW empfiehlt es sich auch die Wertgrenzen, die zum Erfordernis der EU-weiten Vergabe führen, ergänzend aufzunehmen. Nur der Verweis auf die einschlägigen Rechtsnormen stellt einen erhöhten Aufwand für die Bediensteten in der Recherche dar, dem leicht durch eine tabellarische Abbildung der EU-Schwellenwerte abgeholfen werden kann.

Für die Vergaben in Kreuztal sind die jeweils über die Haushaltsmittel verfügungsberechtigten Ämter zuständig, es ist keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Submissionsstelle der Stadt sammelt und verwahrt die Angebote für beschränkte Ausschreibungen bis zum Submissionstermin. Zum Termin öffnet sie die eingegangenen Angebote und fertigt eine Niederschrift an. Für Verhandlungsvergaben und freihändige Vergaben sind alleine die Fachämter zuständig.

Die Vergabedienstanweisung legt fest, dass die rechnerische Prüfung in Kreuztal durch die ausschreibende Stelle erfolgt. Nach Auffassung der gpaNRW ist die Prüfung formalen vergaberechtlichen Gesichtspunkten und die rechnerische Prüfung der Angebote eine Aufgabe, die von der zentralen Vergabestelle durchgeführt werden sollte. Die Stadt Kreuztal hat diese Tätigkeiten auf die Bedarfsstellen verlagert.

Detailliertere Angaben, wer die

- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen
- Durchführung von Bekanntmachungen (Zuständigkeit und Portal für Bekanntmachung)
- Abwicklung der Bieterkommunikation
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. –beschwerden

übernimmt, sind nicht in der Dienstanweisung festgelegt. Im Moment erfolgt zum Beispiel die Bieterkommunikation über ausschreibenden Fachämter. Dadurch wird die zur Korruptionsprävention sinnvolle Trennung zwischen Ausführung und Vergabe erschwert.

⁷ 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, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168)

Die Betrachtung der Einzelmaßnahmen (Kapitel 5.7) zeigt, dass nicht alle Verfahrensschritte von den Fachabteilungen durchgeführt oder in der Vergabeakte dokumentiert werden. Der Stadt Kreuztal fehlen Vorgaben, die das Vergabeverfahren vereinheitlichen. Es wäre gut, wenn die Stadt intern fixieren würde, welche Anforderungen an die Bestandteile der Vergabeunterlagen (Anschreiben, Bewerbungsbedingungen, Vertragsunterlagen) oder die Eignungskriterien der Bieter gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte ihre Dienstanweisung um klar abgegrenzte Aufgaben und Zuständigkeiten für die Bedarfs- und Vergabestellen erweitern.

Außerdem hat die Stadt Kreuztal, wie viele andere Städte der Region mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Durchführung von kommunalen Ausschreibungen abgeschlossen. Die sich aus der Vereinbarung ergebenden Zuständigkeiten und Aufgaben sind detailliert geregelt. Grundsätzlich werden von der Vereinbarung Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto erfasst. Nach Angaben der Stadt Kreuztal nutzt sie die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere bei öffentlichen und europaweiten Vergaben. Die Wertgrenze für die Durchführung von öffentlichen Aufträgen liegt in Kreuztal bei Bauleistungen bei einem Wert von 750.000 Euro, bei Liefer- und Dienstleistungen bei einem Betrag von 100.000 Euro. Bei den abgewickelten Vergabemaßnahmen der Stadt Kreuztal, die Grundlage für die interkommunalen Vergleiche dieses Berichtes waren, lag keine Maßnahme über diesen Wertgrenzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte sich entscheiden, den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein, wie vereinbart, ab einem Auftragswert von 10.000 Euro zu nutzen oder das Vergabeverfahren stadintern weiter zu zentralisieren.

Die Rechnungsprüfung ist in Kreuztal durch die Regelung in Ziffer 12 der Vergabedienstanweisung eingebunden. Danach sind der Rechnungsprüfung bei Aufträgen ab 2.500 Euro netto die Unterlagen vor der Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen. Submissionstermine sind der Rechnungsprüfung ebenfalls bekannt zu geben. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung wird im Vergabevermerk dokumentiert und erfolgt auch bei Nachträgen und Auftragsweiterungen.

Darüber hinaus sollte die Stadt Kreuztal noch festlegen, dass die Rechnungsprüfung bei Vergaberügen oder –beschwerden zu beteiligen ist. Ebenso wenn Verfehlungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz bekannt werden.

Wird die Auftragssumme in Kreuztal um mehr als zehn Prozent oder 5.000 Euro überschritten, sind nach der Dienstanweisung der Stadt Nachtragsangebote einzuholen. Es ist nicht festgelegt, wer dafür zuständig ist zu prüfen, ob durch den Nachtrag ein neues Vergabeverfahren erforderlich wird. In der Praxis übernehmen die Fachämter diese Aufgabe, das Rechnungsprüfungsamt prüft die Entscheidung im Anschluss.

- Die Stadt Kreuztal sollte die Dienstanweisung bei der nächsten turnusmäßigen Überarbeitung entsprechend anpassen.

Die Stadt Kreuztal nutzt kein Vergabemanagementsystem. Eine entsprechende Software würde die rechtskonforme und einheitliche Abwicklung unterstützen. Dies ist gerade bei einer dezentralen Organisation ein entscheidender Faktor. Eine Fachsoftware bietet folgende weitere Vorteile:

- Unterstützung der Vergabestelle bei der eVergabe,
- Hilfestellung durch integriertes Vergaberecht (EU-weit und national) für einheitliche und rechtssichere Vergaben,
- Dokumentation der einzelnen Vergabeschritte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte in Abstimmung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine kompatible Vergabemanagementsoftware einführen.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden in der Stadt Kreuztal größtenteils erfüllt. Es fehlt noch an der schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt noch nicht vorgenommen.

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 KorruptionsbG⁸ 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*

⁸ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 gpaNRW hält es für wichtig, dass es neben der Dienstanweisung Vergabe eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention gibt. Die Dienstanweisung der **Stadt Kreuztal** zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist aus dem Jahr 2012 (DA Korruptionsprävention). Die DA Korruptionsprävention benennt die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes zum Anti-Korruptions-Beauftragten.

In Ziffer 5 der DA ist detailliert aufgelistet für welche Leistungen ein generelles Annahmeverbot gilt und für welche geringwertigen Zuwendungen eine Ausnahmeregelung besteht. Außerdem erhalten die Beschäftigten der Stadt interne Verhaltensregeln wie sie sich bei einem Korruptionsverdacht verhalten sollen und wer zu informieren ist. Neue Beschäftigte erhalten die DA standardmäßig bei der Einstellung zur Kenntnis. Im weiteren „Arbeitsleben“ erfolgt bisher kein weiterer Hinweis oder eine Erinnerung an die DA Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann sie durch regelmäßige Hinweise auf die Dienstanweisung oder über eine eigene Seite auf der Homepage/Intranet umsetzen.

Bisher hat die Stadt Kreuztal 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 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 Kreuztal sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen (lassen) und die Beschäftigten in die Analyse durch eine Mitarbeiterbefragung einbinden.

Gemäß § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz sollen Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, soll die Kommune dies dokumentieren. Das gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Rotationen in Zusammenhang mit dem KorruptionsbG gibt es in der Stadt Kreuztal aufgrund der Größenordnung und der Personalsituation eher selten. Stellenwechsel gibt es hingegen schon. Solche strukturbedingten Hinderungsgründe für eine Rotation sind in kleineren Behörden nicht unüblich. Wichtig ist die gesetzliche vorgesehene Mitteilung an die zuständige Aufsichtsbehörde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Mitteilung an die Aufsichtsbehörde nachholen und dokumentieren.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Diese Anfrage bzw. die Meldung von etwaigen Auffälligkeiten bei Firmen erfolgen in Kreuztal durch die Rechnungsprüfung, wenn die Stadt die Ausschreibungen selbst durchführt. Übernimmt der Kreis Siegen-Wittgenstein die Ausschreibung von Vorhaben, dann ist dieser auch für die Anfragen beim Vergaberegister und für den Gewerbergisterauszug zuständig. Die Stadt kommt ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach.

Gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz müssen alle Mitglieder von städtischen Gremien einschließlich der sachkundigen Bürgern und Bürgerinnen Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Über die Homepage der Stadt Kreuztal und dort über das Ratsinformationssystem, sind Informationen zu den Mitgliedschaften veröffentlicht. Darüberhinausgehende Informationen wie Beraterverträge erfolgen nicht. Das Büro des Bürgermeisters ist für die Aktualisierung der Daten zuständig.

Gemäß § 17 des KorruptionsbG NRW muss der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten vor Übernahme dem Rat oder Kreistag anzeigen. Dies erfolgt in Kreuztal gegenüber dem Rat jährlich. Das Büro des Bürgermeisters ist für diese Information zuständig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Zuständigkeiten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG schriftlich festlegen und ihre Verpflichtungen turnusmäßig erfüllen.

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 Kreuztal hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung geregelt. Die einheitliche Handhabung, der nicht häufig vorkommenden Leistungen, wird durch einen Mustervertrag unterstützt. Bisher erfolgt keine Information über bestehende Verträge an die Mandatsträger.

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 Kulturbereich der **Stadt Kreuztal** gibt es jährlich Sponsoring in einem überschaubaren finanziellen Umfang. In der DA Korruptionsprävention hat die Stadt Kreuztal einheitliche Regelungen zum Thema Sponsoring getroffen. Solche Leistungen werden in Kreuztal grundsätzlich schriftlich in einem Vertrag geregelt, der auch einen Passus zur Laufzeit enthält. Die Laufzeit muss genau festgelegt sein. Für den Fall, dass der Vertragspartner seiner Pflicht nicht nachkommt, ist eine Kündigungsregelung im Vertrag vorgesehen. Aus Sicht der gpaNRW sollte idealerweise die maximale Laufzeit von Sponsoringverträgen zwei Jahre nicht überschreiten, um die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung zu wahren. Die Stadt sollte dafür Sorge tragen, die Rahmenbedingungen von Sponsoring schriftlich zu fixieren.

Sponsoringverträge unterliegen in Kreuztal der Zustimmung des Bürgermeisters bzw. des Rates. Nebenkosten werden auf den Sponsor übertragen. Ein jährlicher Bericht über Sponsoringleistungen an den Rat der Stadt Kreuztal erfolgt bisher nicht. Folgende Inhalte sollte dieser aus Sicht der gpaNRW 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.

Der Anti-Korruptionsbeauftragte der Stadt Kreuztal erhält bisher keine standardisierte Information über Sponsoringleistungen, dies sollte die Stadt schnellstmöglich ändern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal, sollte die politischen Gremien und den Anti- Korruptionsbeauftragten turnusmäßig über Sponsoringleistungen informieren.

Die gpaNRW hält eine dezentrale Verantwortung für die Entscheidung über Sponsoringverträge für sinnvoll. Dies ist in Kreuztal genauso geregelt. Das jeweilige Fachamt kümmert sich federführend um das Sponsoring.

4.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

In der Stadt Kreuztal gibt es keine zentrale Organisationseinheit, die sich mit der Steuerung von Baumaßnahmen beschäftigt. Der Stadt fehlt es ebenfalls an schriftlichen Regelungen, die die Abläufe vereinheitlichen.

→ Die Bedarfsfeststellung erfolgt in Kreuztal in den einzelnen Abteilungen.

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 um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben.

In der **Stadt Kreuztal** gibt es keine eigenständige Organisationseinheit oder Stelle, die sich mit der Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen beschäftigt. Gleichwohl werden verschiedene Organisationseinheiten auch fachübergreifend im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen beteiligt. Dies ergibt sich aufgrund von Zuständigkeiten (z.B. Sanierung/Neubau

Kindertageseinrichtung) und Aufgabenbereichen (Bereitstellung der finanziellen Mittel im Haushaltsplan). Die Zusammenarbeit und Koordination in der Bedarfsplanungsphase hat Kreuztal aber nicht einheitlich vorgegeben.

Bei größeren Projekten wie „Kreuztal Familie“ gibt es einen Projektverantwortlichen innerhalb der Stadtverwaltung, der sich federführend um die gesamte Abwicklung des Projektes kümmert. Die ist ein wichtiger Baustein zur Umsetzung von Projekten.

In Kreuztal gibt es keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme hat die Stadt gleichwohl erkannt. Bei vielen Baumaßnahmen ist eine fachübergreifende Entscheidungsfindung nötig, um möglichst frühzeitig die Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern konkret festzustellen. In Kreuztal erfolgt im Zusammenhang mit der Erstellung des Haushaltsplanes eine fachübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen. Eine umfassende und systematische Bedarfsdeckung unter Einbeziehung von Aspekten zur Nachhaltigkeit erfolgt in Kreuztal je nach Maßnahme, aber nicht standardmäßig.

Bisher überwacht jede Bedarfsstelle der Stadt Kreuztal die Entwicklung der Kosten selbst. Die Kostenkontrolle ist wichtig, um den Verlauf der Projektabwicklung darzustellen und Abweichungen zu erkennen. Die Kommunen sollten vor Beginn einer Baumaßnahme festlegen, ob ein darüberhinausgehendes Projektmanagement erforderlich ist. Neben der Kosten- und Terminsteuerung sollten auch die Sicherstellung von Qualität/Quantität und die Organisation/Information und Koordination definiert und die Zielerreichung ausgewertet werden.

In ihrem Haushalt 2021 plant die Stadt bis 2024 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von rund 25,6 Mio. Euro. Das entspricht circa 68 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat. Die Stadt Kreuztal gehört mit rund 31.000 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit einer eher kleinen Größe. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken.

Ein Berichtswesen mit einem abschließenden Soll-Ist-Vergleich gibt es in Kreuztal bisher nicht. Durch eine solche Analyse können sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten und Rückschlüsse auf die Qualität der Planung ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte einen Leitfaden für ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling für bedeutsame Baumaßnahmen erarbeiten. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität der Steuerung überprüfen.

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 Kreuztal vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom Auftragswert sind bei der Stadt Kreuztal im interkommunalen Vergleich im Jahr 2019 niedrig. Der Zeitreihenvergleich zeigt jedoch deutlich höhere Abweichungen in den Jahren 2018 und 2020.

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.

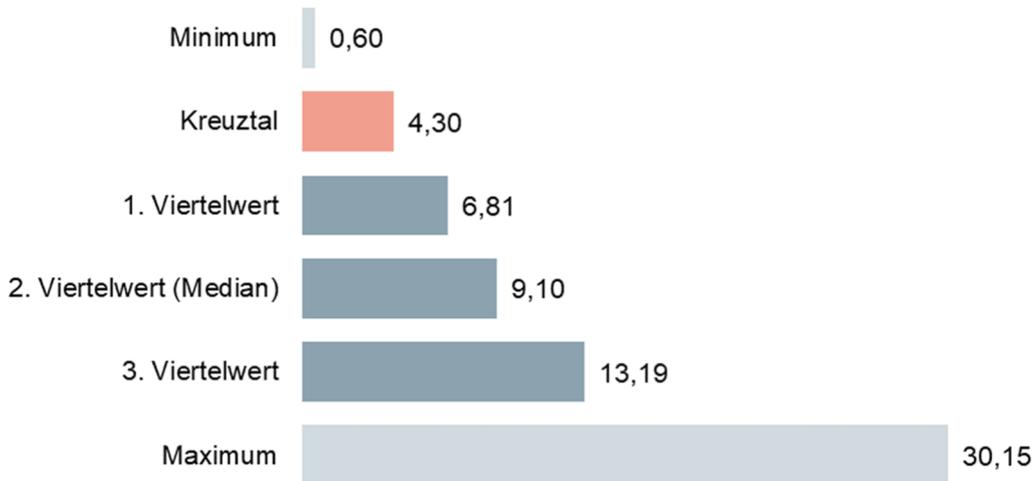
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.635.051	
Abrechnungssummen	6.465.668	
Summe der Unterschreitungen	454.156	6,84
Summe der Überschreitungen	284.773	4,29

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Kreuztal** 13 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 121.197 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 Kreuztal damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Im Vergleichsjahr 2019 gehört Kreuztal zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen. In die Berechnung sind alle Vergaben ohne Unterscheidung nach Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauaufträgen als absolute Werte eingeflossen. Betrachtet man mehrere Jahre, zeigt sich, dass die Abweichungen in Kreuztal deutlich schwanken.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert im Zeitvergleich

Stadt Kreuztal	2018	2019	2020
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent	8,31	4,30	18,22

Bei zwei der Maßnahmen aus 2020 handelt es sich um Lieferaufträge, die ohne Abweichungen abgerechnet wurden. Bei den übrigen 29 Baumaßnahmen im Jahr 2020 gab es Unter- bzw. Überschreitungen. Bei sechs dieser Maßnahmen war die Abweichung größer als zehn Prozent. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen.

Von den 45 im Zeitraum 2018 bis 2020 schlussgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt 16 mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von 165.738 Euro. Das sind rund 2,50 Prozent der Auftragswerte. Drei der Maßnahmen mit Nachträgen lagen im Vergleichsjahr 2019.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei vielen der Maßnahmen mit Nachträgen in Kreuztal ist die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Sofern weitere Leistungen erst nach der Auftragsvergabe formuliert werden, können diese naturgemäß nicht in der Leistungsbeschreibung enthalten sein. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ hat die gpaNRW die Dokumentation von vier Vergabemaßnahmen detaillierter betrachtet. Bei diesen Maßnahmen weichen die Abrechnungs- von den Auftragssummen insgesamt um gut 60.000 Euro voneinander ab. Dies entspricht einer Überschreitung bei den vier Maßnahmen von etwa 17 Prozent.

Ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen und Abweichungen festlegt, kann bei der Minimierung von Nachträgen helfen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Kreuztal hat Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es jedoch 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.*

In der Vergabedienstanweisung der **Stadt Kreuztal** ist unter Ziffer 5 festgelegt, dass sobald erkennbar ist, dass die Auftragssumme um mehr als zehn Prozent oder 5.000 Euro überschritten wird, Erweiterungs- und Zusatzaufträge (Nachträge) zu erteilen sind. Das Verfahren wird dabei durch die für die Vertragsdurchführung zuständigen Fachbereiche abgewickelt. Diese sind auch für die Dokumentation der Nachtragsaufträge zuständig. Im Rahmen der Beteiligung der Rechnungsprüfung prüft diese die Beurteilung der vergaberechtlichen Aspekte durch das Fachamt vor der Auftragsvergabe durch.

Nachträge ergeben sich aus vielerlei Gründen, exemplarisch sind einige aufgelistet:

- unzureichende Projektvorbereitung (z.B. fehlende oder mangelhafte Bodengutachten) durch Zeitmangel
- fehlerhafte Grundlagenermittlung (z.B. vergessene Teilobjekte)
- unvollständige Leistungsbeschreibung
- Ausfall der ausführenden Firma
- Wetterbedingte Verzögerungen.

Die Dokumentation der Notwendigkeit von Nachträgen erfolgt in Kreuztal durch das jeweilige Fachamt. Häufig ist das Nachtragswesen ausschließlich eine Vorgangsverwaltung. Besser ist es, die Nachträge als Bestandteil im Projekt zu betrachten und die Ursachen zu analysieren. Dies schafft Transparenz, welche auch in Hinblick auf Korruptionsprävention wichtig ist.

Ein zentrales Nachtragsmanagement, welches die Auswertung und Ursachen von Nachträgen umfasst, gibt es in der Stadt Kreuztal nicht. Zur Herstellung von Transparenz 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.

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. Das Leistungsverzeichnis sollte hinsichtlich der Qualität und Quantität kontrolliert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. So kann sie wertvolle Erkenntnisse über deren Ursachen und mögliches Verbesserungspotenzial für zukünftige Maßnahmen gewinnen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Eine zentrale Vergabestelle gibt es in Kreuztal nicht. Die Stadt Kreuztal ist eine interkommunale Zusammenarbeit zur Nutzung des zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein eingegangen. Diese Servicestelle nutzt sie selten. Die Regelungen der Dienstanweisung Vergabe sind nicht ganz vollständig.	112	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte ihre Dienstanweisung um klar abgegrenzte Aufgaben und Zuständigkeiten für die Bedarfs- und Vergabestellen erweitern.	114
			E1.2	Die Stadt Kreuztal sollte sich entscheiden, den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein, wie vereinbart, ab einem Auftragswert von 10.000 Euro zu nutzen oder das Vergabeverfahren stadintern weiter zu zentralisieren.	114
			E1.3	Die Stadt Kreuztal sollte in Abstimmung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine kompatible Vergabemanagementsoftware einführen.	115
F2	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden in der Stadt Kreuztal größtenteils erfüllt. Es fehlt noch an der schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt noch nicht vorgenommen.	115	E2.1	Die Stadt Kreuztal sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann sie durch regelmäßige Hinweise auf die Dienstanweisung oder über eine eigene Seite auf der Homepage/Intranet umsetzen.	116
			E2.2	Die Stadt Kreuztal sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen (lassen) und die Beschäftigten in die Analyse durch eine Mitarbeiterbefragung einbinden.	117
			E2.3	Die Stadt Kreuztal sollte die Mitteilung an die Aufsichtsbehörde nachholen und dokumentieren.	117
			E2.4	Die Stadt sollte die Zuständigkeiten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG schriftlich festlegen und ihre Verpflichtungen turnusmäßig erfüllen.	117

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Sponsoring					
F3	Die Stadt Kreuztal hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienst-anweisung geregelt. Die einheitliche Handhabung, der nicht häufig vorkom-menden Leistungen, wird durch einen Mustervertrag unterstützt. Bisher erfolgt keine Information über bestehende Verträge an die Mandatsträger.	118	E3	Die Stadt Kreuztal, sollte die politischen Gremien und den Anti- Korrupti-onsbeauftragten turnusmäßig über Sponsoringleistungen informieren.	119
Bauinvestitionscontrolling					
F4	In der Stadt Kreuztal gibt es keine zentrale Organisationseinheit, die sich mit der Steuerung von Baumaßnahmen beschäftigt. Der Stadt fehlt es ebenfalls an schriftlichen Regelungen, die die Abläufe vereinheitlichen.	119	E4	Die Stadt Kreuztal sollte einen Leitfaden für ein zentral gesteuertes Bau-investitionscontrolling für bedeutsame Baumaßnahmen erarbeiten. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität der Steuerung überprüfen.	120
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Kreuztal hat Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienststanwei-sung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es jedoch nicht.	123	E5	Die Stadt Kreuztal sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. So kann sie wertvolle Erkenntnisse über deren Ursach-en und mögliches Verbesserungspotenzial für zukünftige Maßnahmen gewinnen.	124

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal 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 Kreuztal** kann die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen aktuell nicht sicherstellen. Es fehlt u. a. eine städtische Gesamtstrategie, aus der sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten ließen. Mit der 2020 durchgeführten **Bestands- und Zustandserfassung** soll Abhilfe geschaffen werden. Aus der aktuellen Datenlage soll zeitnah ein **Erhaltungskonzept** aufgestellt und die **körperliche Inventur** nachgeholt werden.

Positiv stellt sich das **Aufbruchmanagement** dar. Der Prozess von der Koordinierung, über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist bereits gut strukturiert. Hier besteht nur noch geringer Optimierungsbedarf.

In der Gesamtbetrachtung zeigen sich jedoch hohe finanzielle Risiken für die Stadt Kreuztal. In den letzten zehn Jahren hat sich das **Vermögen der Verkehrsflächen** von 47 Mio. Euro auf 36 Mio. Euro verringert. Das ist ein Wertverlust von rund 23 Prozent. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit zu gering, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Die **Reinvestitionsquote** liegt im Durchschnitt der letzten Jahre bei nur elf Prozent. Daher besteht weiterhin das Risiko ungeplant Vermögen zu verzehren. Die Reinvestitionen sollten am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden.

Gleiches gilt für die **Unterhaltungsaufwendungen**. Diese liegen mit durchschnittlich 0,50 Euro je qm seit Jahren unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Zudem sieht der mittelfristige Finanzplan der Stadt Kreuztal eine sukzessive Reduzierung dieser Mittel vor. Korrespondierend mit dem (zu) geringen Finanzmitteleinsatz zeigt sich ein bereits fortgeschrittener **Anlagenabnutzungsgrad** von 66 Prozent.

Es bleibt abzuwarten, ob die momentane Strategie der Stadt Kreuztal, mit Oberflächenbehandlungen das Straßennetz zu erhalten, zum gewünschten Erfolg führt. Eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ist derzeit nicht gegeben, so dass Kreuztal dem stetigen Verfall des Verkehrsflächenvermögens so nicht entgegenwirken kann. Es besteht daher ein (sehr) hohes Risiko, dass sich die Substanz der Flächen weiter verschlechtert und der künftige Finanzbedarf dadurch deutlich ansteigen wird.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

5.3 Steuerung

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

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

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Kreuztal** liegt im Dezernat II, im Amt 66 (Tiefbau). Zudem übernimmt das Amt 68 (Baubetriebshof) verschiedene Leistungen in der Straßenunterhaltung.

Die Aufgaben zwischen beiden Bereichen sind klar definiert. Das Tiefbauamt ist im Wesentlichen für:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- verschiedenen Ingenieurleistungen (zum Beispiel kleinere Planungsleistungen),
- die Verwaltung und Pflege des Straßenkatasters (inklusive Zustandserfassung),
- das Aufbruchmanagement und
- Ausschreibungen von Leistungen im Rahmen der Erhaltung zuständig.

Der Baubetriebshof übernimmt:

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

5.3.1 Datenlage

→ Die 2020 durchgeführte Bestands- und Zustandserfassung der Straßenflächen hat die Datenlage aus technischer Sicht verbessert. Die Finanzdaten liegen in ausreichender Detaillierung vor. Zu den Wirtschaftswegen liegen bisher weder Flächen- noch Finanzdaten vor.

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

Mit der 2020 durchgeführten Bestands- und Zustandserfassung der Straßen hat die **Stadt Kreuztal** einen aktuellen Überblick erhalten. Momentan werden die Ergebnisse der Untersuchung in die vorhandene Straßendatenbank integriert. Ebenso müssen die notwendigen Verknüpfungen mit dem Finanzwesen erneuert werden. Künftig können die Daten nach unterschiedlichen Kriterien schnell und übersichtlich ausgewertet werden. Zudem sind die Daten an ein geografisches Informationssystem (GIS) angebunden.

Auf der Ebene der Verkehrsflächen liegen die Finanzdaten fast vollständig vor. Allerdings kann die Stadt ihre Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung trennen. Für die Wirtschaftswegflächen, die separat verlaufenden Gehwege und Treppenanlagen gibt es derzeit keine verlässlichen Flächen- und Finanzdaten.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal kann die im Aufbau befindliche Straßendatenbank derzeit noch nicht nutzen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.

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 Kreuztal** hat sich schon früh mit dem Thema Straßendatenbank beschäftigt. Hierzu beauftragte die Stadt in Vorbereitung auf die Eröffnungsbilanz 2008 eine Begehung aller Straßen und Wege. Diese Daten konnten aus verschiedenen Gründen nicht in die neue Straßendatenbank übernommen werden. Aus diesem Grund wurde 2020 ein externes Unternehmen mit einer neuen Bestands- und Zustandserfassung der Straßen beauftragt. Erste Ergebnisse liegen bereits vor. Die Übernahme aller Daten soll voraussichtlich bis Ende 2021 abgeschlossen sein.

Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächendaten ist ein Knoten-Kanten-Modell. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet. Die Daten sind sehr detailliert erfasst:

- mit Zuordnung der Straßen zu den jeweiligen Straßenkategorien wie z.B. nach Bundesstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen, Anliegerstraßen,
- mit Unterscheidung der Nutzungsarten, wie z.B. nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Verkehrsinseln und weiteren Flächenarten
- und mit den Oberflächenbefestigungen wie Asphalt, Beton oder Pflaster.

Die Flächen sind wirklichkeitsgetreu im geografischen Informationssystem (GIS) hinterlegt und mit einer Datenbank verknüpft. Dadurch können die Straßendaten visualisiert und mit anderen Daten überlagert werden. Zudem verfügt das System über weitere Fachmodule wie z.B. für das Aufbruchmanagement, dem Friedhofswesen und den Grünflächen. Dadurch können künftig viele Informationen gebündelt und steuerungsrelevant genutzt werden. Ziel der Stadt Kreuztal ist eine vollständige Digitalisierung der gesamten Infrastruktur.

Neben den neu verfügbaren Daten hat die Stadt Kreuztal in der Vergangenheit weitere Daten erfasst und in Datenbanken abgelegt. Hierzu gehören seit 2012 z. B. die Aufbaudaten von Straßenneubauten sowie seit 2017 die Erhaltungsdaten bei Neubaumaßnahmen. Künftig sollen diese Datensätze vervollständigt werden.

Weitere Geodaten können über Webdienste ins eigene Geoinformationssystem eingebunden werden. Das GEOportal.NRW ist die zentrale Anlaufstelle für Geodaten des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es kostenfreie und kostenpflichtige Geodaten. Zudem können über Open.NRW alle frei verfügbaren Geodaten des Landes NRW recherchiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte weitere relevante Geodaten (zum Beispiel Unfallzahlen, Lärmkartierungen, Klimadaten, etc.) über Webdienste in die eigene Straßendatenbank einbinden.

Erstmals seit der Eröffnungsbilanz erfolgte 2020 eine weitere Zustandserfassung und -bewertung aller Straßenflächen. Diese erfolgte visuell nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Mithilfe dieser Informationen möchte die Stadt Kreuztal ein Erhaltungsmanagement aufbauen. Daraus sollen Bauprogramme inklusive des erforderlichen Finanzbedarfes abgeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Zustandserfassungen sollten regelmäßig (z. B. alle fünf Jahre) nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.

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.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Kreuztal** nicht vorhanden. Die Leistungsbestandteile der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und Instandsetzung sollen laut Aussagen der Stadt künftig auswertbar sein. Die dafür notwendigen Informationen sollen in die neue Straßendatenbank integriert werden.

Das Einführen beziehungsweise Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Kreuztal orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung in der Stadt Kreuztal bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt werden und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

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.

Der **Stadt Kreuztal** hat bisher keine klar definierten und prüfbareren Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Im Haushaltsplan findet sich nur ein allgemeines Ziel der ordnungsgemäßen Erhaltung der Infrastruktur. Ansonsten tangieren verschiedene Projekte der Stadt Kreuztal teilweise die Erhaltung der Verkehrsflächen, wie zum Beispiel das:

- Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Kreuztal Mitte (IEHK),
- Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept der Stadt Kreuztal (IKEK),
- Radverkehrskonzept.

Darin befinden sich einzelne Maßnahmen wie zum Beispiel:

- Sanierungsarbeiten an Wegeoberflächen
- Optimierung der Wegequalität oder
- auch Umbaumaßnahmen.

Aus den Einzelkonzepten wurde bisher keine Gesamtstrategie abgeleitet. Ziel könnte es daher sein, die relevanten Inhalte der verschiedenen Konzepte ins Geoinformationssystem zu übertragen, um daraus ein Gesamtkonzept für die Verkehrsflächenerhaltung zu erstellen. Aus dem Gesamtkonzept sollten dann strategische Ziele definiert werden.

Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- Langfristiger Substanzerhalt:
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Zielen sind operative Ziele abzuleiten. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.

- Jährlich werden 5.000 qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Aus diesen Zielen sind Budgets und Personalressourcen zu definieren. Zudem sollte in den Gremien über die Zielerreichung berichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

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

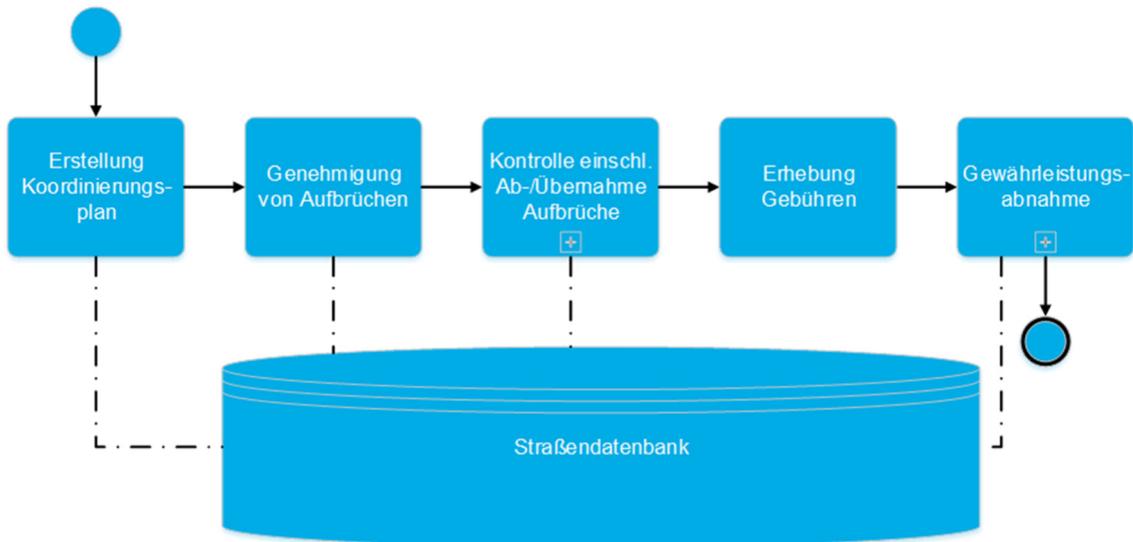
→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal hat ein gut strukturiertes und organisiertes Aufbruchmanagement. Dieses kann in verschiedenen Teilprozessen noch verbessert 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



5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die **Stadt Kreuztal** lädt die Vorhabenträger einmal im Quartal zu einem Koordinierungsgespräch, dem runden Tisch, ein. Im Koordinierungsgespräch haben alle Teilnehmer die Möglichkeit, zu den geplanten Maßnahmen der Stadt Stellung zu beziehen und auch die eigenen Planungen vorzustellen. Das anschließende Protokoll wird allen Vorhabenträgern per E-Mail zugesandt. Derzeit wird aus den Einzelplänen kein Gesamtkoordinierungsplan in Form einer Karte mit Darstellung aller geplanten Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Eine einfache Übersicht über eine entsprechende Zuordnung der Maßnahmen zu den jeweiligen Vorhabenträgern und Umsetzungszeiträumen wäre hilfreich. Die grafische Darstellung könnte den Beteiligten beispielsweise über ein Webportal zur Verfügung gestellt werden. Dies ist laut Informationen der Stadt Kreuztal in Planung.

→ Empfehlung

Der Gesamtkoordinierungsplan mit den geplanten Maßnahmen sollte im Geoinformationssystem und der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden. Zudem sollte den Beteiligten ein Zugriff auf die Daten ermöglicht werden.

Neben den regelmäßigen Treffen setzt die Stadt Kreuztal auf einen kontinuierlichen Austausch mit den Vorhabenträgern. So gibt es beispielsweise auch anlassbezogene Treffen zu geplanten Maßnahmen direkt vor Ort.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

In der Stadt Kreuztal gibt es jedes Jahr rund 250 Aufbrüche. Für die Aufgrabungsgenehmigung stellt die Stadt ein eigenes Antragsformular zur Verfügung. Der Antrag kann inklusive der notwendigen Unterlagen an eine eigens dafür eingerichtete E-Mailadresse geschickt werden. Die Genehmigung erteilt das Tiefbauamt inklusive möglicher Auflagen. Zudem ist eine verkehrsrechtliche Anordnung vom Ordnungsamt notwendig. Die Stadt Kreuztal stellt allen Antragstel-

lern zudem eine umfangreiche Aufgrabungsrichtlinie zur Verfügung. Diese muss von den Antragstellern anerkannt werden, da ansonsten keine Genehmigung erteilt wird. Eine Genehmigung erhalten zudem nur geeignete Unternehmen. Die mit der Ausführung der Grabung beauftragten Unternehmen müssen einmal jährlich die eigene Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit anhand verschiedener Unterlagen nachweisen.

Während des Gewährleistungszeitraums sollen Aufbrüche in die Straßen und Wege vermieden werden. Daher kann es in Kreuztal auch Versagungen geben. Alternativ können Maßnahmen mit anderen technischen Verfahren und Auflagen genehmigt werden.

Die Stadt Kreuztal nutzt seit Jahren ein Aufbruchmodul. In diesem werden alle Unterlagen den jeweiligen Aufbrüchen zugeordnet. Alle zuständigen Mitarbeiter haben einen Zugriff auf diese Daten. So ist sichergestellt, dass jederzeit auf die entsprechenden Unterlagen zugegriffen werden kann.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Sobald die Aufgrabungsgenehmigung erteilt wurde, erhalten die Kontrolleure die Informationen zum Aufbruch. Der genaue Beginn der Maßnahme wird über die erforderliche Baubeginnanzeige definiert. Diese ist 14 Tage vor Baubeginn zu stellen.

Je nach Maßnahmenart und -umfang finden gemeinsame Vor-Ort-Termine zu Beginn der Maßnahmen statt. Dies geschieht hauptsächlich bei den großen Maßnahmen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Grabungen eine Größe von 50 qm überschreiten. Die Inhalte werden in einem Protokoll festgehalten und in der Datenbank dokumentiert. Bei kleineren Maßnahmen gibt es keine Vor-Ort-Termine. In diesen Fällen verlangt die Stadt Kreuztal bei der Beantragung von Genehmigungen ergänzende Unterlagen und Fotos zum Ausgangszustand.

Die anschließenden unregelmäßigen Kontrollen führen die Mitarbeiter des Tiefbauamtes durch. Neue Unternehmen werden häufiger kontrolliert, um diese an die Auflagen der Stadt Kreuztal heranzuführen. Bei den Kontrollen festgestellte Mängel werden direkt schriftlich gemeldet und eine Frist zur Behebung gesetzt. Anschließend wird wieder geprüft, ob der Mangel beseitigt wurde. Wie bei den Streckenkontrollen finden die Kontrollen der Aufbrüche derzeit noch analog statt. Tablets oder Smartphones werden derzeit nicht eingesetzt. Insofern besteht hier noch Optimierungsbedarf.

→ Empfehlung

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

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

→ **Empfehlung**

Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

Nach Fertigstellung der Arbeiten erfolgt der Abnahmegesuch des Unternehmens schriftlich oder per E-Mail. Die Abnahme erfolgt durch einen Vor-Ort-Termin des zuständigen Kontrolleurs. Die Anwesenheit des Unternehmens ist dabei nicht notwendig. Auf Wunsch kann dieser eine gemeinsame Abnahme mit dem Tiefbauamt beantragen.

Die Abnahme wird entsprechend protokolliert und in die Datenbank integriert. Das Unternehmen erhält die Abnahmeniederschrift nur auf Verlangen. Sollte das Unternehmen innerhalb von 12 Werktagen nach Eingang des Abnahmegesuches keine schriftliche Mitteilung erhalten, so gilt der Aufbruch als abgenommen.

→ **Empfehlung**

Der Abnahmevermerk sollte an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Dort sind das genaue Abnahmedatum und der Gewährleistungszeitraum definiert.

Das bietet Sicherheit für beide Seiten. Ansonsten kann es zu Verschiebungen und Unklarheiten bezüglich der Fristen und Zeiträume kommen.

Sollten Mängel festgestellt werden, so informiert die Stadt das Unternehmen umgehend über die verweigerte Abnahme und fordert zur Beseitigung der Mängel auf. Diese sind dann innerhalb einer festgelegten Frist zu beseitigen. Die fachgerechte Mängelbeseitigung ist dann durch entsprechende Eigenüberwachungsprüfungen nachzuweisen. Der erneute Abnahmetermin wird wieder protokolliert und auch hier auf Wunsch des Unternehmens zur Verfügung gestellt.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Während des Gewährleistungszeitraums kontrollieren die Mitarbeiter des Bauhofes die Aufbrüche im Rahmen ihrer Streckenkontrollen. Festgestellte Mängel werden direkt gemeldet. Eine Gewährleistungsabnahme findet bei der Stadt Kreuztal derzeit selten statt. Laut Aussage der Stadt Kreuztal ist dies mit personellen Engpässen begründet. Daher gibt es immer ein Restrisiko, dass Mängel nicht oder zu spät entdeckt werden und der Stadt Kreuztal zusätzliche Kosten für die Beseitigung der Mängel entstehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und diese dokumentieren.

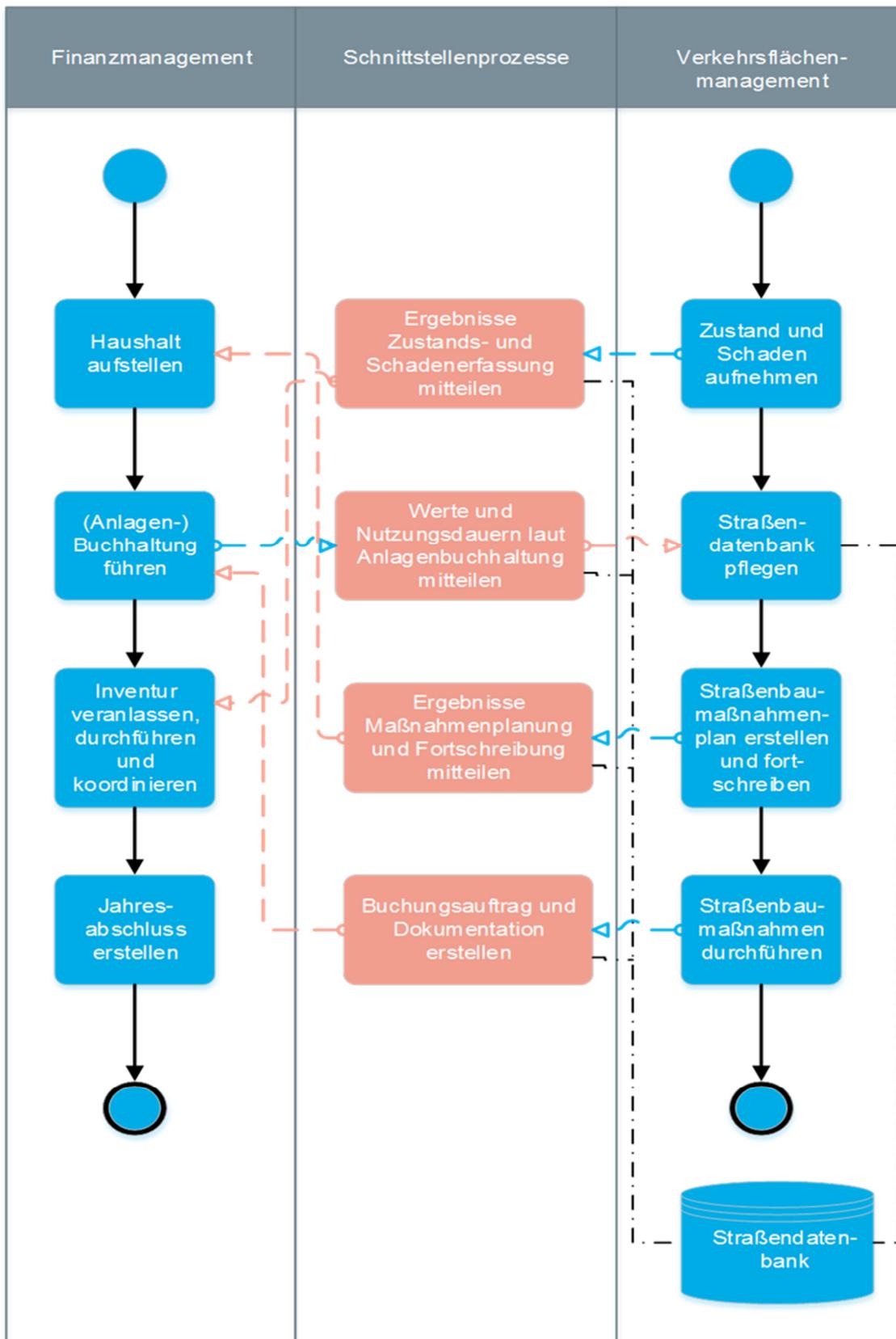
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Kreuztal stimmen sich gut miteinander ab. Schnittstellen sind nur teilweise vorhanden.

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



In der **Stadt Kreuztal** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Straßenabschnitt ein eigenes Anlagegut gebildet. Damit verwaltet Kreuztal derzeit etwa 6.000 Anlagegüter im Bereich der Verkehrsflächen.

Für die körperliche Inventur ist das Tiefbauamt der Stadt Kreuztal zuständig. Bisher wurde keine körperliche Inventur durchgeführt. Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Werden die körperliche Inventur und damit die Erfassung von Schäden und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Kreuztal hat seit der Eröffnungsbilanz 2008 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) durchgeführt.

Die Stadt Kreuztal hat hierzu, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Demnach versichert die Stadt Kreuztal, die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung und -bewertung zu nutzen, um die körperliche Inventur zeitnah nachzuholen.

→ **Empfehlung**

Die aktuelle Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Da die Straßendatenbank derzeit noch im Aufbau ist, befinden sich dort noch keine weitergehenden Daten aus der Anlagenbuchhaltung. Dazu gehören beispielsweise die Restbuchwerte, die Gesamt- und Restnutzungsdauern oder auch die Anlagennummer. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell reicht ggf. eine Verknüpfung relevanter Daten aus der Anlagenbuchhaltung für die Straßendatenbank. Umgekehrt könnte die Anlagenbuchhaltung die vorhandenen Informationen anreichern und beispielsweise die Abschnittslängen und dazugehörige Gesamtfläche aufnehmen. So können neben dem Hauptmerkmal auch weitergehende Informationen genutzt werden. Das hilft z.B. bei Veränderungen der Flächen (Rückbau, Erweiterung, Abrechnung).

→ **Empfehlung**

Im Rahmen des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollten sich das Tiefbauamt und die Kämmererei abstimmen, welche Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in die Straßendatenbank übernommen werden sollen bzw. welche über eine Datenabfrage zur Verfügung stehen sollen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßenda-
tenbank vornehmen.

Trotz des momentanen Optimierungsbedarfs stimmen sich die beiden Aufgabenbereiche inten-
siv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überle-
gungen und Entscheidungen mit ein. So ist u. a. sichergestellt, dass der Anlagenbuchhaltung
alle wichtigen Unterlagen zur Verfügung stehen. Rechnungen und ergänzende Unterlagen wer-
den entsprechend zur Verfügung gestellt.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächen-
erhaltung in der Stadt Kreuztal ergeben.

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 mög-
liche individuelle Besonderheiten auf.

Wichtige Standortfaktoren der **Stadt Kreuztal** sind die mittelständischen Unternehmen, vor al-
lem das verarbeitende Gewerbe der Metallbranche. Die gute Anbindung an das übergeordnete
Straßennetz und die Bahnanschlüsse wirken sich zudem positiv auf die Verkehrsflächenunter-
haltung aus. Um die Erschließung der Kernstadt mit seinen 13 Ortsteilen sicherzustellen, unter-
hält die Stadt Kreuztal ein großes Straßennetz. Zudem stellen die deutlichen Höhenunter-
schiede und der hohe Anteil an Forstflächen besondere Merkmale dar.

Mit einer Gesamtfläche von rund 71 qkm liegt die Stadt Kreuztal im Median. Rund 60 Prozent
dieser Fläche ist von Wald bedeckt. Dies spiegelt sich dann auch in der Bevölkerungsdichte
wieder. Hier tendiert Kreuztal zu den gering besiedelten Kommunen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Gesamtfläche in qkm	71,1	20,5	44,9	72,1	100,9	303,1	129
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	436,4	82,0	327,4	502,9	751,2	2.148,9	129

Zudem ist die Stadt Kreuztal von deutlichen Höhenunterschieden geprägt. Von knapp 260 m
über Normal Null (NN) in Buschhütten sind es mehrere Hundert Meter bis zur höchsten Erhe-
bung im Stadtgebiet zum Hohen Wald (655 m über NN). Diese Höhen- und damit auch Tempe-
raturunterschiede haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Straßen und Wege

und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Beispielsweise kann es in den höheren Lagen häufiger zu Frost-Tau-Wechseln kommen. Dadurch werden die Verkehrsflächen stärker geschädigt, als es vielleicht in Tallagen der Fall ist.

Die Stadt Kreuztal ist sehr gut an das übergeordnete Straßennetz und das Bahnnetz angebunden. Die als Stadtautobahn ausgebaute B54 durchzieht die Stadt Kreuztal in Nord-/ Südrichtung und schließt die Stadt im Westen an die A4 sowie im Süden an die A45 an. Über die weiteren Bundesstraßen B517 und B508 wird ein Großteil aller Ortsteile an das überregionale Straßennetz angeschlossen. Etwa 44 km an klassifizierten Straßen führen durch die Kernstadt und ihren Ortsteilen. Das kann sich entlastend auf die eigene Verkehrsflächenunterhaltung auswirken. Dennoch führt die gute Anbindung zu höheren Verkehrsbelastungen innerhalb der Ortsdurchfahrten.

Flächen und Längen der Straßenkategorien 2020

Straßenkategorien	Länge in km	Fläche in qm
Gemeindestraßen	190,4	1.180.770
Nebenanlagen an klassifizierten Straßen	44,4	99.835
Summe Straßenflächen		1.280.604
Wirtschaftswege gesamt	206,7	k.A.
davon befestigte Wirtschaftswege in der Baulast der Stadt Kreuztal	ca. 30,0	105.000
Summe Verkehrsflächen		1.385.604

In eigener Baulast befinden sich rund 1,4 Mio. qm Verkehrsfläche. Davon entfallen knapp 1,2 Mio. qm auf die Gemeindestraßen. Positiv festzuhalten ist der Umstand, dass die Stadt Kreuztal von den über 200 km Wirtschaftswegen nur rund 30 km in eigener Baulast führt. Das reduziert die Unterhaltungsaufwendungen bei den Wirtschaftswegen und entlastet somit auch den Haushalt.

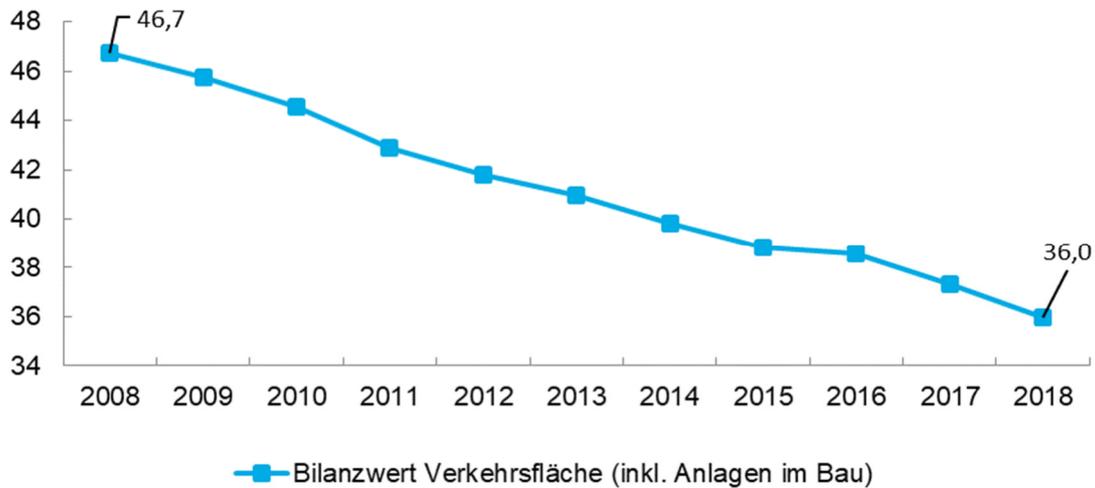
5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Kreuztal hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bisher nicht sicherstellen können.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der städtischen Bilanzsumme beträgt bei der **Stadt Kreuztal** rund 14 Prozent. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 46,7 Mio. Euro 2008 innerhalb von zehn Jahren um 23 Prozent verringert. Das ist ein Wertverlust von 10,7 Mio. Euro. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das Verkehrsflächenvermögen bis 2030 nahezu halbiert haben.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen 2008 – 2018 in Mio. Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	41,4	43,2	42,5	41,3	39,8	39,1	38,0	36,6	37,2	36,0	35,3
Anlagen im Bau	5,3	2,6	2,1	1,6	2,0	1,9	1,9	2,2	1,3	1,3	0,7
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	46,7	45,8	44,6	42,9	41,8	41,0	39,8	38,8	38,6	37,3	36,0

Der hohe Werteverzehr des städtischen Verkehrsflächenvermögens stellt ein hohes haushaltswirtschaftliches Risiko dar, da die Verkehrsflächen auch zukünftig genutzt werden. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor. Hier besteht demnach dringender Handlungsbedarf für die Stadt Kreuztal. Ein zusätzliches Risiko kann sich aus den Ergebnissen der noch durchführenden körperlichen Inventur ergeben. Mit Blick auf den aktuellen Straßenzustand kann es zu erhöhten außerplanmäßigen Abschreibungen kommen, die den Werteverzehr noch steigern können.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

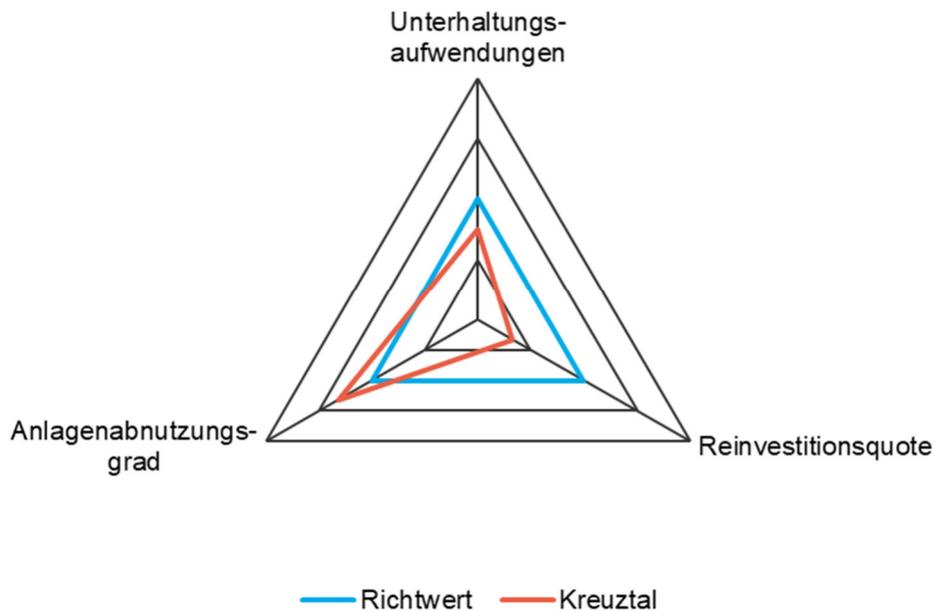
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen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

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

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

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

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Kreuztal
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,97
Reinvestitionsquote in Prozent	100	33
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	66

Die drei Einflussfaktoren zeigen die Kennzahlen 2018. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen mit 0,97 Euro je qm Verkehrsfläche nur rund 25 Prozent unter dem Richtwert der FGSV. 2018 bildet jedoch in der Darstellung der Unterhaltungsaufwendungen eine Ausnahme in der untersuchten Zeitreihe 2014 bis 2018. Im Mittel liegen die Unterhaltungsaufwendungen nämlich nur bei 0,46 Euro je qm. Auch die Reinvestitionsquote fällt im gleichen Zeitraum mit durchschnittlich elf Prozent deutlich geringer aus.

Der Anlagenabnutzungsgrad konnte in Kreuztal nicht flächengewichtet ermittelt werden, sondern basiert auf dem Nutzungsdauermittelwert der Anzahl der Anlagegüter. Mit 66 Prozent befindet sich der Anlagenabnutzungsgrad über dem Richtwert und deutet auf einen erhöhten Verschleiß der Verkehrsflächen hin. In der Summe zeigen alle drei Kennzahlen ein sehr hohes Risiko einer sich beschleunigenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen und damit einhergehend der fortschreitende Werteverzehr.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellt die Auswirkungen der vorgenannten Punkte dar.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Zustand des Straßennetzes der Stadt Kreuztal ist unzureichend.

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

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der Stadt Kreuztal liegt bei 66 Prozent. Damit deutet dieser Wert auf eine nicht ausgeglichene Altersstruktur hin. Dabei bildet sich der Anlagenabnutzungsgrad flächengewichtet aus der Gesamtnutzungsdauer dividiert durch die Restnutzungsdauer. In Kreuztal konnte dieser Wert nur näherungsweise über die Anzahl der Anlagegüter der Verkehrsflächen ermittelt werden.

Nachfolgend sind die Zustandsklassen und deren Bedeutungen in der Stadt Kreuztal aufgeführt. Die visuelle Zustandserfassung erfolgte dabei nach den einschlägigen Empfehlungen der FGSV. Für die Wirtschaftswege liegen keine Zustandsdaten vor und bleiben daher unberücksichtigt.

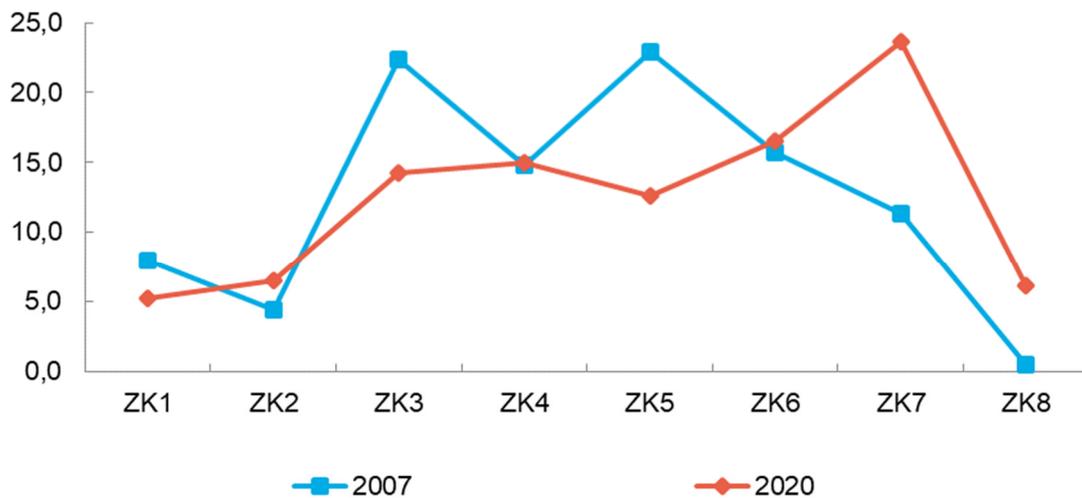
Definition der Zustandsklassen in der Stadt Kreuztal

Zustandsklasse	Gesamtwert	Bedeutung
1	< 1,5	sehr guter Zustand
2	1,5 bis 2,0	guter Zustand
3	2,0 bis 2,5	
4	2,5 bis 3,0	mittlerer Zustand
5	3,0 bis 3,5	
6	3,5 bis 4,0	schlechter Zustand
7	4,0 bis 4,5	
8	> 4,5	sehr schlechter Zustand

Die nachfolgende Grafik zeigt die Verteilung der Zustandsklassen in der Stadt Kreuztal. Der Vergleich der Daten aus 2007 und 2020 zeigt eine deutliche Verschlechterung des Gesamtzustandes. Nur etwa zwölf Prozent der Straßenflächen sind derzeit in einem guten bis sehr guten

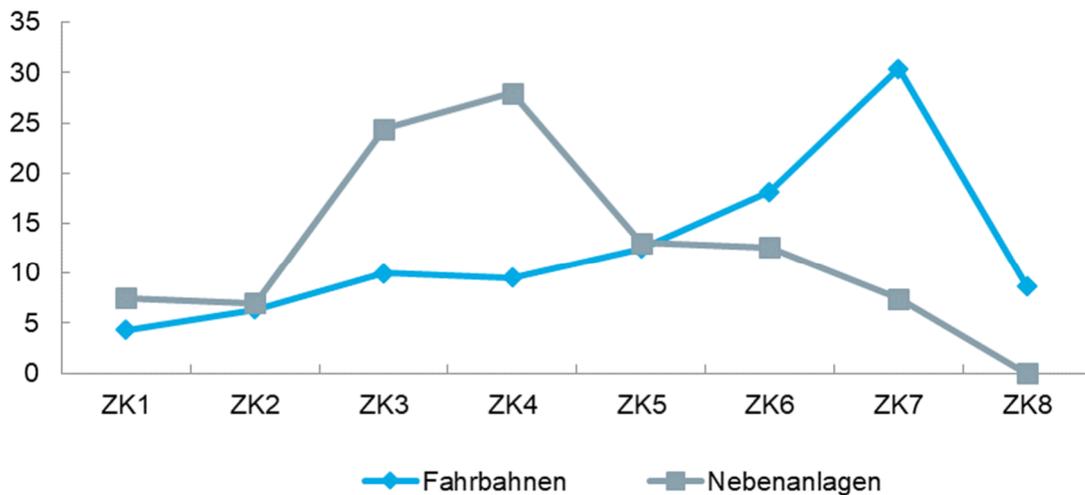
Zustand. Mit knapp 600.000 qm befinden sich 46 Prozent der Flächen im schlechten bis sehr schlechten Zustand. Davon bedürfen etwa 80.000 qm der Zustandsklasse ZK8 einen Vollausbau. Betrachtet man zudem inwieweit vorwiegend Ebenheitsmängel oder vorwiegend Oberflächenschäden auftreten, so sind ca. 285.000 qm bezüglich einer Sanierung überfällig. Das betrifft hauptsächlich die Fahrbahnflächen. Weitere 370.000 qm bedürfen einer vordringlichen beziehungsweise kurzfristigen Sanierung. Der Zustand des Straßennetzes der Stadt Kreuztal ist unzureichend.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche 2007 und 2020 in Prozent



Gerade die Zustandsklassen sieben und acht beinhalten Straßenflächen, bei denen eine Unterhaltungsmaßnahme nicht mehr sachgerecht ist. Die momentane Strategie der Stadt Kreuztal, mit Oberflächenbehandlungen das Straßennetz zu erhalten, funktioniert nicht. Das bedeutet im Wesentlichen, dass die Kosten einer Sanierung steigen, je schadhafter die Verkehrsfläche ist. Im Umkehrschluss muss die Stadt Kreuztal, aufgrund unterlassener Instandhaltungen in den letzten Jahren, künftig deutlich mehr für die Sanierungen aufbringen. Das birgt ein sehr hohes finanzielles Risiko für die Stadt Kreuztal. Die Stadt Kreuztal wird diesen Sanierungsstau nicht unmittelbar beseitigen können.

Verteilung der Zustandsklassen nach Fahrbahnen und Nebenanlagen 2020 in Prozent



In einer weiteren Betrachtung zeigt sich, dass sich die Fahrbahnen im Vergleich zu den Nebenanlagen (Geh- und Radwege, Parkplatzflächen, etc.) in einem deutlich schlechteren Zustand befinden. Die Auswertungen lassen sich mithilfe der Datenbank beliebig fortführen. Aus den aktuellen Daten zeigt sich ein deutlicher Handlungsbedarf bei der Erhaltung der Verkehrsflächen.

5.6.2 Unterhaltung

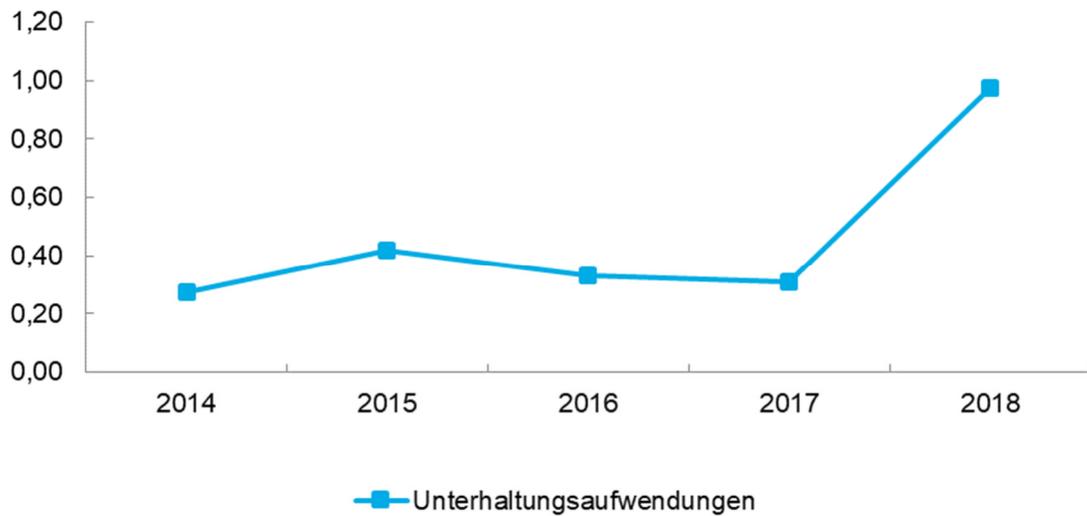
→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau.

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 Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Kreuztal** im Untersuchungszeitraum bei nur 0,46 Euro je qm. Damit wird der empfohlene Richtwert der FGSV seit Jahren nicht erreicht. Das hat negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Straßenzustandes. Dies zeigt sich schon jetzt beim Instandsetzungs- und Erneuerungsbedarf von rund 600.000 qm Verkehrsfläche. 2018 bildet dabei eine Ausnahme. Mit 0,97 Euro je qm verdoppelten sich die Unterhaltungsaufwendungen nahezu. Mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung wird 2018 eine Ausnahme bleiben. Die Unterhaltungsaufwendungen reduzieren sich in den Folgejahren wieder auf die Werte vor 2018 und sollen sogar sukzessive weiter reduziert werden. Dieser Umstand wird zu einem sich weiter verschlechternden Straßennetz führen. Die Stadt Kreuztal sollte sich diesem Thema zeitnah annehmen.

Unterhaltungsaufwendungen der Straßenflächen 2014 bis 2018 in Euro je qm



→ Empfehlung

Die Stadt Kreuztal sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen. Ein umfassendes Erhaltungskonzept kann dabei helfen.

5.6.3 Reinvestitionen

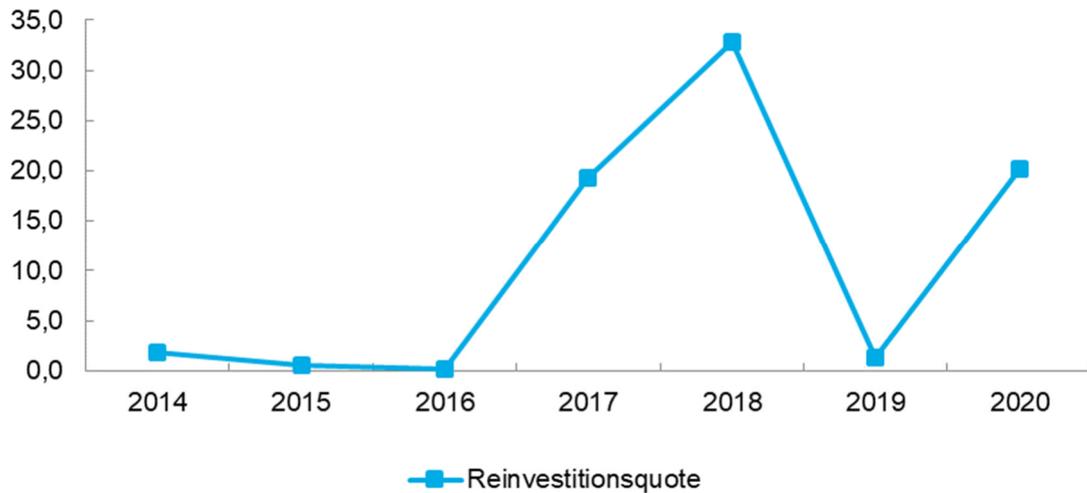
→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur elf Prozent.

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.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2020 hat die **Stadt Kreuztal** nur einen sehr geringen Anteil in ihr Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Im Durchschnitt sind das elf Prozent pro Jahr. Den höchsten Wert erreichte die Reinvestitionsquote 2018 mit 33 Prozent. In den Jahren 2014 bis 2016 und 2019 fanden fast keine Reinvestitionen statt. Die Quote lag in diesen Jahren unter zwei Prozent.

Reinvestitionsquote der Straßenflächen 2014 bis 2020 in Euro je qm



Aufgrund der sehr niedrigen Reinvestitionen, des hohen Anlagenabnutzungsgrades und der Erkenntnisse zum aktuellen Zustand der Verkehrsflächen, ergibt sich für die Stadt Kreuztal ein hoher Handlungsdruck. Die Stadt Kreuztal kann den substanziellen Werterhalt nicht sicherstellen. Daher besteht ein sehr hohes Risiko ungeplanten Verzehrs des Verkehrsflächenvermögens.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Reinvestitionen anhand der Erhaltungsstrategie, die auch die Unterhaltungstätigkeit berücksichtigt, ausrichten.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Kreuztal kann die im Aufbau befindliche Straßendatenbank derzeit noch nicht nutzen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.	130	E1.1	Die Stadt Kreuztal sollte weitere relevante Geodaten (zum Beispiel Unfallzahlen, Lärmkartierungen, Klimadaten, etc.) über Webdienste in die eigene Straßendatenbank einbinden.	130
			E1.2	Zustandserfassungen sollten regelmäßig (z. B. alle fünf Jahre) nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.	131
F2	Die Stadt Kreuztal hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	131	E2	Die Stadt Kreuztal sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.	131
F3	Die Stadt Kreuztal hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	131	E3	Die Stadt Kreuztal sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollten operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.	133
Prozessbetrachtung					
F4	Die Stadt Kreuztal hat ein gut strukturiertes und organisiertes Aufbruchmanagement. Dieses kann in verschiedenen Teilprozessen noch verbessert werden.	133	E4.1	Der Gesamtkoordinierungsplan mit den geplanten Maßnahmen sollte im Geoinformationssystem und der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden. Zudem sollte den Beteiligten ein Zugriff auf die Daten ermöglicht werden.	134
			E4.2	Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Smartphone) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.	135

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.	136
			E4.4	Der Abnahmevermerk sollte an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Dort sind das genaue Abnahmedatum und der Gewährleistungszeitraum definiert.	136
			E4.5	Die Stadt Kreuztal sollte eine Gewährleistungsabnahme durchführen und diese dokumentieren.	136
F5	Die Stadt Kreuztal hat seit der Eröffnungsbilanz 2008 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) durchgeführt. Die Stadt Kreuztal hat hierzu, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Demnach versichert die Stadt Kreuztal, die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung und -bewertung zu nutzen, um die körperliche Inventur zeitnah nachzuholen.	139	E5.1	Die aktuelle Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.	139
			E5.2	Im Rahmen des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollten sich das Tiefbauamt und die Kämmerei abstimmen, welche Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in die Straßendatenbank übernommen werden sollen bzw. welche über eine Datenabfrage zur Verfügung stehen sollen.	139
			E5.3	Die Stadt Kreuztal sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.	140
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F6	Die Stadt Kreuztal hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bisher nicht sicherstellen können.	141			
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Der Zustand des Straßennetzes der Stadt Kreuztal ist unzureichend.	144			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau.	146	E8	Die Stadt Kreuztal sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen. Ein umfassendes Erhaltungskonzept kann dabei helfen.	147
F9	Die Reinvestitionsquote ins Verkehrsflächenvermögen lag im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei nur elf Prozent.	147	E9	Die Stadt Kreuztal sollte die Reinvestitionen anhand der Erhaltungsstrategie, die auch die Unterhaltungstätigkeit berücksichtigt, ausrichten.	148

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kreuztal 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 Kreuztal liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Ein Grafik-Tool ist ebenfalls vorhanden, die entsprechende Schnittstelle zur Fachsoftware wird zurzeit erstellt. Das Grafik-Tool zeigt belegte und unbelegte Grabflächen sowie die verschiedenen Bepflanzungen der Grünflächen.

Die Gebührenkalkulation basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Die Stadt Kreuztal kalkuliert die Gebühren über Äquivalenzziffern. Hier werden vor allem die Laufzeit, die Wahlmöglichkeiten und die Art der Pflege einbezogen. In der Gebührenkalkulation wird in einigen Bereichen mit einer beschlossenen Unterdeckung gerechnet. Allerdings weist die Stadt Kreuztal dafür keinen Anteil öffentliches Grün aus.

Der Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2018 von nur knapp über 59 Prozent wird durch die Vorhaltung von acht Trauerhallen stark beeinflusst. Im Folgejahr 2019 erreicht Kreuztal wieder einen Kostendeckungsgrad von über 79 Prozent.

Das Flächenmanagement der Stadt Kreuztal 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 pflegeleichter umgestaltet und günstiger unterhalten werden. Sobald die Schnittstelle zwischen Friedhofssoftware und Grafik-Tool erstellt ist, will Kreuztal aus den Erkenntnissen ein langfristiges Friedhofskonzept erarbeiten.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige, der Baumbestand und auch die Wegeflächen sind sehr gering. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zeigt aufgrund der pflegeleichten Bepflanzung minimale Unterhaltungskosten je qm.

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	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	11,00	1,00	3,00	6,50	10,75	21,00	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	153.352	68.000	90.740	134.861	148.744	266.522	14

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 Kreuztal** mit elf kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine hohe Anzahl und damit verbunden auch viel Friedhofsflächen bewirtschaftet.

Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm 2018

Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
13.941	7.200	13.963	19.302	34.146	68.000	14

Allerdings sind die Friedhöfe der Stadt Kreuztal, verteilt auf die Anzahl der kommunalen Friedhöfe, relativ klein. Hierdurch entstehen viele Rüstzeiten und höhere organisatorische Anforderungen.

Die elf kommunalen Friedhöfe der Stadt Kreuztal befinden sich in jedem der größeren Ortsteile. Weitere aktive Friedhöfe, z. B. in kirchlicher Trägerschaft, gibt es nicht. Allerdings pflegt die Stadt Kreuztal mit dem „Jüdischen Friedhof“ in Burgholdinghausen den ältesten von vier Ehrenfriedhöfen im Altkreis Siegen.

Bestattungszahlen 2018

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	117,37	43,90	68,94	69,81	88,78	117,37	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,56	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14

Die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbezahl in Prozent“ erreicht einen Wert über 100 Prozent, weil in Kreuztal auch Bestattungen von Weggezogenen oder Personen stattfinden, die in Krankenhäusern und Pflegeheimen im Umfeld verstorben sind. Der Sterbefall wird in der Kommune beurkundet, in der der Tod festgestellt wird. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2019 um knapp 7,1 Prozent gesunken.

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 Kreuztal klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Tiefbauamt.

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 Kreuztal** ist das Amt 66, Tiefbauamt. Hier sind alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Verwaltung mit Antrag- und Bescheidbearbeitung gebündelt. Die Gebührenkalkulation erstellt das Amt 20, Finanzen. Hier wird auch die Kostenrechnung für das Friedhofswesen geführt. Durch diese größtenteils zentrale Aufgabenerfüllung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht das Tiefbauamt 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 definiert. In den Haushaltsplänen gibt es allgemeine Zielsetzungen ohne messbare Rahmenbedingungen.

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.

In der Haushaltssatzung 2019 der **Stadt Kreuztal** wurde als allgemeines Ziel eine ansprechende naturnahe Gestaltung der Friedhöfe sowie die Sicherstellung des Bestattungswesens formuliert. Dieses allgemeine Ziel ist nicht durch Qualitätsvorgaben gestützt. Daher lässt sich eine Erfüllung des Zieles nicht durch Kennzahlen darstellen.

Strategische Ziele hat die Stadt Kreuztal bisher nicht definiert. Im Rahmen der Kennzahlenauswertung und als Ergebnis eines Arbeitskreises Bestattungswesen wurde grundsätzlich beschlossen, keinen Friedhof zu schließen. Eine wohnortnahe Bestattung wird in allen Ortsteilen gewährleistet. Strategische Ziele sind notwendig, damit das Tiefbauamt die Friedhofsplanung entsprechend ausrichten kann. Nur so wird das Gesamtkonzept Stadt Kreuztal umsetzbar.

Das Grabwahlverhalten wird von Kreuztal über die Gebührengestaltung beeinflusst. Für eine bessere Auslastung der Friedhöfe wurde das Angebot unter anderem durch Gemeinschafts-Grabfelder, Baumbestattungen, ein Aschestreufeld und ein Kolumbarium erweitert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte strategische Ziele erarbeiten. Diese sind die Aufgabenstellung für das Tiefbauamt. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.

Mögliche strategische Ziele sind z. B.:

- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf X Euro je qm bis 2023,
- Stabilität der Gebührenhöhe, der Bestattungszahlen oder
- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr

Im Tiefbauamt geführte Kennzahlen zeigen die Entwicklung der Bestattungszahlen und das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten. Mit diesen Kennzahlen passt die Stadt Kreuztal ihr Angebot dem Bedarf und den aktuellen Entwicklungen regelmäßig an. Wichtig ist dem Tiefbauamt die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und ein angemessenes Erscheinungsbild der Friedhöfe. Um dies zu erreichen arbeitet das Tiefbauamt mit selbst gesetzten 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.

Die Stadt Kreuztal hat auf vielen kommunalen Friedhöfen durch die Konzentration der Gräber auf die Innenbereiche in den Randzonen pflegeleichte Bereiche angelegt und somit den Unterhaltungsaufwand reduziert.

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 Fachsoftware liegen der Stadt Kreuztal bereits fast alle steuerungsrelevanten Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen erfolgte in einem Grafik-Programm, an der entsprechenden Schnittstelle zur Fachsoftware wird noch gearbeitet. Damit soll dann ein Friedhofskonzept erstellt werden.

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 Kreuztal** 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 werden durch ein Grafik-Modul ein Teil dieser Fachsoftware. Der Ablauf der einzelnen Nutzungsrechte ist ebenfalls Bestandteil des Grafik-Moduls. Mit diesen Daten liegen aussagekräftige Grundlagen und Friedhofspläne für eine optimierte Steuerung vor. Zur weiteren optimierten Bearbeitung erstellt ein externes Unternehmen zurzeit eine Schnittstelle zwischen dem Grafik-Tool und der Friedhofssoftware. Weiter bietet die Friedhofssoftware die Möglichkeit über eine Schnittstelle zum Finanzverfahren der Stadt die Daten direkt auszutauschen. Zusätzlich erfolgen regelmäßige Abstimmungen mit der Kämmerei.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

- Die Stadt Kreuztal nutzt fast 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 Kreuztal** das Internet. Die Website der Stadt Kreuztal gibt Informationen zu Ansprechpartnern, Kosten und den verschiedenen Grabarten auf den einzelnen Friedhöfen. Einige interaktive Formulare können direkt von der Homepage geladen werden. Auch den Hinweis zu einer umfangreichen Informationsschrift, welche kostenlos im Rathaus ausliegt, enthält die Internetseite.

Diese umfangreiche Broschüre enthält neben Informationen über Bestattungsarten, Grabarten und Ruhezeiten eine kurze Chronologie aller Friedhöfe im Stadtgebiet sowie wichtige Hinweise über Formalitäten und zu regelnde Angelegenheiten. Damit dient sie als hilfreicher Ratgeber für den Trauer- und Bestattungsfall.

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 Kreuztal besteht diese Konkurrenzsituation durch eine starke regionale Bindung der Einwohnerinnen und Einwohner und das Fehlen kirchlicher Friedhöfe noch nicht.

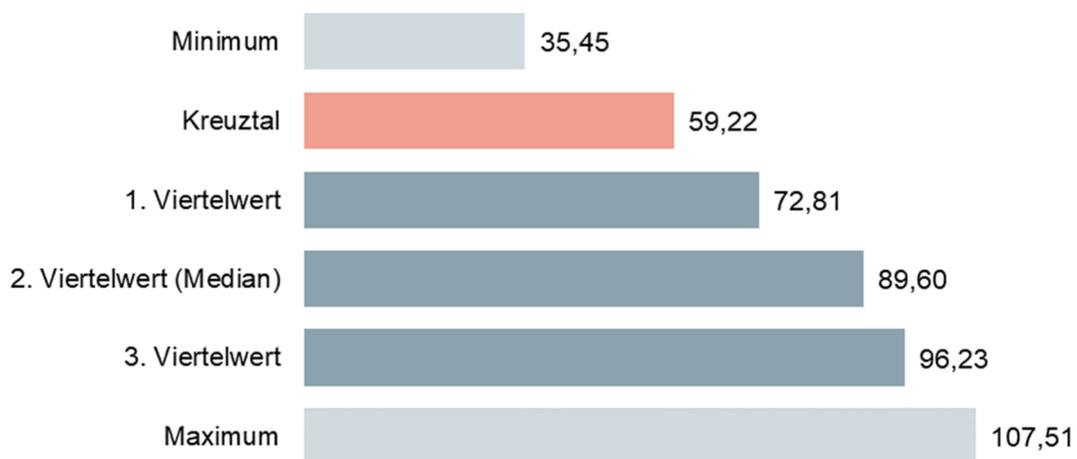
6.5 Gebühren

→ Feststellung

Die Gebührenkalkulationen der Stadt Kreuztal sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen liegt schon seit längerem unter 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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
66,16	62,14	68,95	59,22	79,51

Die Gebührenkalkulation der **Stadt Kreuztal** erfolgt auf Grundlage einer Kostenrechnung. Beides erarbeitet die Kämmerei. Hier werden alle Kostenarten entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt dem verursachenden Gebährentatbestand zugeordnet oder über Umlageschlüssel verteilt. Kosten für einen Anteil öffentliches Grün fallen in Kreuztal nicht an. In der Gebährentkalkulation berücksichtigt Kreuztal alle gebührenrelevanten Kosten, auch kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten.

Anhand der Kostenrechnung prüft die Stadt Kreuztal jährlich die verschiedenen Gebähren des Friedhofswesens und passt diese ggf. an.

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen von ungefähr 59 Prozent im Jahr 2018 liegt weit unter dem Fünf-Jahres-Mittel von 67,20 Prozent. Er zeigt auch im interkommunalen Vergleich einen sehr geringen Wert im untersten Viertel der Vergleichskommunen. Allerdings resultiert dieser geringe Wert aus einer umfangreichen Wegesanie rung auf verschiedenen Friedhöfen. Das Fünf-Jahres-Mittel und der Wert 2019 zeigen höhere Kostendeckungsgrade.

Belastend für den Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist unter anderem der Umstand, dass die Stadt Kreuztal noch acht Trauerhallen unterhält. Siehe hierzu den Absatz „6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen“.

In der Sitzungsvorlage 87/2016, 1. Ergänzung vom 10. Oktober 2016, wird eine konkrete Unterdeckung bei den Gebähren für Nutzungsrechte, Hallen- und Zellennutzungen sowie der Grabherrichtung empfohlen. Dies erfolgte unter Berücksichtigung einer vertretbaren Gebährentgestaltung.

Diese geplante Unterdeckung ist vertretbar, da die Stadt Kreuztal, anders als viele andere Kommunen, keinen Anteil öffentlichen Grüns in Ansatz bringt.

→ Empfehlung

Die Stadt Kreuztal sollte einen Kostendeckungsgrad von annähernd 100 Prozent, mindestens aber in Höhe der geplanten Unterdeckungen, anstreben.

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 Überprüfung der Gebührenkalkulation sind Preissteigerungen berücksichtigt.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁹ 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 Kreuztal** über verschiedene Äquivalenzziffern. Diese tragen den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Größe, 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 Gebühren für z. B. Urnengräber mit Einzelnutzung sind durch die Äquivalenzziffern knapp 26 Prozent günstiger als vergleichbare Erdgräber.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Die Stadt Kreuztal stellt acht Trauerhallen zur Verfügung. Durch geringe Nutzungen und die baulichen Unterhaltungsaufwendungen ist der Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2018 gering. In 2019 steigt der Kostendeckungsgrad wieder auf die geplante Höhe.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018

Im Vergleichsjahr 2018 erreicht die Stadt Kreuztal einen Kostendeckungsgrad Trauerhallen von 37 Prozent. In den interkommunalen Vergleich sind zehn Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

⁹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist



Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters oft verbunden mit Sanierungsstau meist nicht kostendeckend betreiben. Die **Stadt Kreuztal** betreibt acht Trauerhallen. Diese sind unterschiedlich alt und befinden sich in unterschiedlichen baulichen Zuständen.

Der Kostendeckungsgrad Trauerhallen ist im Vergleichsjahr 2018 mit nur 37 Prozent sehr gering. Dieser Wert befindet sich im geringsten Viertel aller 10 Vergleichskommunen. Der Median liegt bei fast 75 Prozent. Das gilt besonders vor dem Hintergrund, dass ein Teil der kalkulatorischen Kosten und der Unterhaltungsaufwendungen dem Bereich „Grund und Boden“ zugeschlagen wird. Dieser gilt als „allgemeiner Bestandteil“ der Friedhöfe. Die Friedhofshallen sind ein Angebot, dass für alle Nutzer der Einrichtung vorgehalten wird. Diese Buchungspraxis wird nicht in allen Vergleichskommunen so genutzt. Grundsätzlich strebt die Stadt Kreuztal bei den Gebühren für die Nutzung der Friedhofshallen und –zellen einen Kostendeckungsgrad von 70 Prozent an. Dieses Ziel wird nach Aussage der Stadt Kreuztal in 2019 mit einem Kostendeckungsgrad von ca. 73 Prozent wieder erreicht.

Obwohl es in Kreuztal bei nur drei Bestattern private Abschiedsräume gibt und keine kirchlichen Friedhöfe mit Trauerhallen oder Kapellen, ist die Nutzung der kommunalen Trauerhallen unterdurchschnittlich.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen Grabstellen in Prozent 2018

Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,98	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12

Um den Kostendeckungsgrad und auch die durchschnittliche Nutzung der Trauerhallen zu verbessern, sollte die Stadt Kreuztal ein Konzept für die Trauerhallen erarbeiten. Bei der detaillierten Betrachtung jeder der acht Trauerhallen sollte Kreuztal die Fragen

- baulicher Zustand,
- Anzahl der Nutzungen,
- Möglichkeiten zur alternativen Nutzung (z. B. Kolumbarium) oder
- Veräußerung, Abriss, Umnutzung

beantworten.

Beim baulichen Zustand ist zu überlegen, ob eine Sanierung der Bausubstanz wirtschaftlich wäre. Auch die Anzahl der Nutzungen zeigt, ob eine Trauerhalle ausreichend frequentiert wird um eine Sanierung zu rechtfertigen. Der Zustand der technischen Ausrüstung wie Heizung, Licht und Tontechnik sowie die Möblierung müssen für eine häufige Nutzung entsprechend modern sein. Aufwendige Sanierungen beeinflussen den Kostendeckungsgrad.

In anderen Kommunen gibt es bereits Beispiele für alternative Nutzungen von Trauerhallen. Da wären z. B. Nutzungen durch Vereine, Chöre oder als Ausstellungsfläche für Künstler zu nennen. Dies ist natürlich immer von den Strukturen der Kommune und der Lage der Trauerhallen abhängig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte durch geeignete Maßnahmen versuchen, den Kostendeckungsgrad für die Nutzung der Trauerhallen zu steigern.

6.6 Flächenmanagement

6.6.1 Ausgangslage

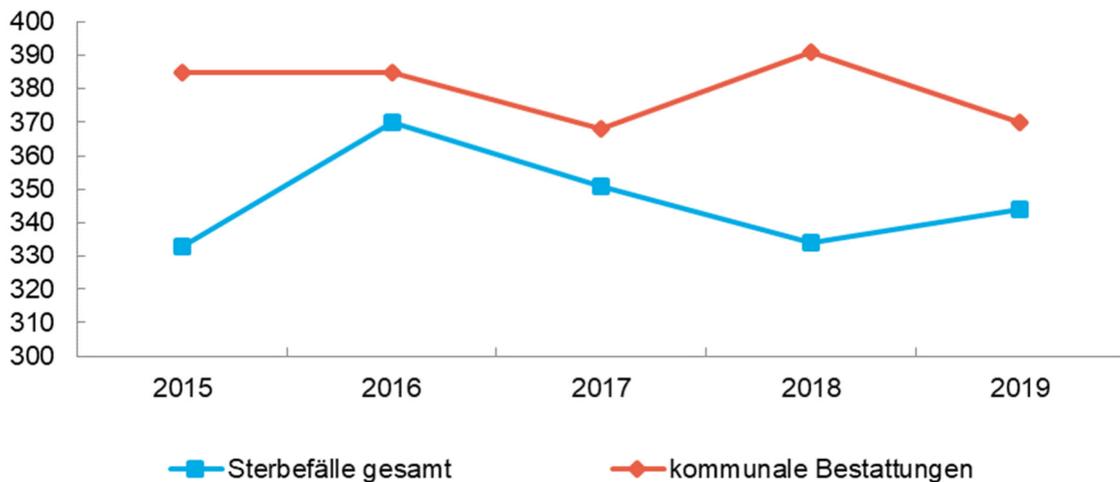
Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

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 Flächenmanagements hat die **Stadt Kreuztal** 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. Ein Flächenkonzept, das die zukünftige Nutzung und Bereitstellung von Grabfeldern regeln soll, will die Stadt Kreuztal in Kürze erstellen. Sobald die Schnittstelle zwischen dem Grafik-Tool und der Friedhofssoftware hergestellt ist, soll mit den verknüpften Daten ein langfristiges Flächenkonzept erarbeitet werden. Hierbei sind Bevölkerungsentwicklung, Grabwahlverhalten, Demografie und Bestandsschutz zu berücksichtigen.

Die Bevölkerung der Stadt Kreuztal zeigt sich tendenziell konstant. IT.NRW prognostiziert für Kreuztal für das Jahr 2040 einen, wenn auch geringen Bevölkerungsanstieg von knapp einem Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen um fast 30 Prozent steigt.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Das Diagramm zeigt, dass sich auch Bürger, die Kreuztal verlassen haben, auf den Friedhöfen beisetzen lassen. Dadurch sind die kommunalen Beisetzungen höher als die Sterbefälle.

Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2015 stark schwankt. Im Jahr 2018 ist der Anteil der kommunalen Bestattungen besonders hoch. Die Daten von IT.NRW für die Sterbezahlen im Jahr 2039 prognostizieren hier mit 309 Fällen einen ähnlichen Wert wie im betrachteten Zeitraum.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	18,11	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	77,30	21,08	43,87	55,21	64,98	77,30	14
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	4,59	0,00	3,62	4,30	12,28	31,86	12

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen der Stadt Kreuztal verdeutlichen den Trend zu Urnenbestattungen. Das kann z. B. mit der Preisgestaltung für die verschiedenen Grabformen zusammenhängen. In Kreuztal kosten Einzelerdgräber in Kauf und Herrichtung ca. 50 Prozent mehr als Urnengräber für zwei Urnen.

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 im Zeitraum des Jahres 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 Kreuztal bereits reagiert und bietet pflegefreie Rasengräber, Urnengemeinschaftsfelder und pflegefreie Erdgräber an. Weitere Alternativen bieten Waldbestattungen und ein Kolumbarium.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

Mit der erfolgten Erstellung einer Schnittstelle zwischen Grafik-Tool und Friedhofssoftware kann die Stadt Kreuztal jederzeit eine Auswertung der aktuellen Belegungssituation erstellen und steuernd reagieren.

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.

Bei der Besichtigung zweier Friedhöfe der **Stadt Kreuztal** am 17. Februar 2021 haben wir auch die Belegungsdichte betrachtet. Die Friedhöfe weisen in den aktiven Grabfeldern bereits einige freie Grabstellen auf. In größeren Freiflächen legt die Stadt Kreuztal pflegearme Grünflächen an.

Die Stadt Kreuztal bietet auf ihren Friedhöfen auch pflegefreie Grabarten in Form von Wiesengräbern, Gemeinschaftsfeldern und Waldgräbern an. Hier sind Erd- und Urnenbestattungen mit liegenden Grabsteinen oder gemeinschaftlichen Gedenktafeln möglich. Diese Grabarten werden zurzeit gut nachgefragt. Der Vorteil dieser Grabarten für die Kommune ist, dass freie Grabstellen nicht ins Auge fallen, da die Bodengestaltung einheitlich für belegte und freie Gräber erfolgt.

Bedingt durch die noch vorhandenen Freiflächen der Friedhöfe hat die Stadt Kreuztal seit längerem keine Erweiterungen der Friedhöfe mehr vorgenommen.

Um die Belegung der Friedhöfe noch effektiver zu gestalten, plant die Stadt Kreuztal ein Friedhofskonzept zu erarbeiten. Darin soll langfristig festgelegt werden, welche Bereiche der Friedhöfe weiter für Bestattungen zur Verfügung stehen und wie mit den Freibereichen umgegangen werden soll. Für dieses Konzept wird zurzeit eine Schnittstelle zwischen dem Grafik-Tool und der Friedhofssoftware erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Belegungssituation ihrer Friedhöfe über Auswertungen der Friedhofssoftware und des Grafik-Tools regelmäßig analysieren und nach Erfordernis das geplante Friedhofskonzept anpassen.

Grundsätzlich kann bei einer langfristigen Planung ein überproportionaler Anteil an Neukäufen von Urnengräber vorausgesetzt werden. Großflächige Erdgräber für eine oder mehrere Bestattungen sind erfahrungsgemäß rückläufig und werden in Zukunft nur eine untergeordnete Rolle spielen.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- Die Stadt Kreuztal wird den Flächenbedarf nach Erstellung des Friedhofskonzeptes entsprechend der Entwicklung im Friedhofswesen regelmäßig anpassen.

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 Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Da in der **Stadt Kreuztal** die Bestattungszahlen gemäß der Prognose von IT.NRW bis 2039 relativ konstant bleiben, entstehen größere unbelegte Flächen nur durch die veränderte Wahl der Grabart.

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung und Auswertung des Ablaufes von Nutzungsrechten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von einzelnen freien Grabstellen in den aktiven Grabfeldern.

Die Stadt Kreuztal wird nach Erstellung des Friedhofskonzeptes den Flächenbedarf regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen. Grundlage hierfür bilden die Kennzahlen aus der Verknüpfung des Grafik-Tools und der Friedhofssoftware.

Bei den Erdgräbern werden jedes Jahr durch Ablauf von Nutzungsrechten mehr Gräber frei als neu verkauft werden. Bei den Urnengrabstellen zeigt sich die Anzahl der freiwerdenden Stellen und die der Neukäufe ausgewogen. In dem Kolumbarium in Krombach gibt es noch ausreichend freie Fächer. Die pflegefreien Grabarten sind noch relativ neu, hier gibt es bisher noch keine freiwerdenden Grabstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kreuztal sollte die Erkenntnisse der Auswertung des Ablaufes von Nutzungsrechten in das geplante Friedhofskonzept einarbeiten, indem sie die zukünftige Nutzung einzelner Bereiche festlegt.

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.

Die Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe in der **Stadt Kreuztal** erreichen mit fast 79 Prozent anteilig an der Friedhofsgesamtfläche den höchsten Prozentsatz aller elf Vergleichskommunen.

Da der Flächenanteil der Grün- und Wegeflächen sehr hoch ist, ist die Belegungsdichte auf den Friedhöfen der Stadt Kreuztal vergleichsweise gering. Weitere Flächen betreffen die Gebäude, wie z. B. die Trauerhallen.

Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche 2018

Kreuztal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,88	1,32	4,83	6,04	7,56	14,12	12

Die Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche liegt nur knapp über dem 1. Viertelwert und ist damit gering. Da die Umgebungsvegetation im Siegerland stark von Waldflächen geprägt ist, wurden auf den Friedhöfen nur wenig Bäume gepflanzt. Baumpflege ist im Vergleich zu Rasenpflege sehr aufwendig. Daher wird sich die geringe Anzahl an Bäumen positiv auf die Pflege- und Unterhaltungskosten der Grünflächen auswirken.

Die Stadt Kreuztal ist als eine Stadt im Siegerland überdurchschnittlich dicht besiedelt und zeigt im Vergleich einen geringen Anteil an Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet. Da aber das Umfeld um die Stadt Kreuztal bereits einen hohen Erholungswert hat, sind auf den kommunalen Friedhöfen keine zusätzlichen öffentlichen Grünflächen ausgewiesen.

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

- Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen der Stadt Kreuztal sind die geringsten im interkommunalen Vergleich.

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 Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2018

Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen setzt die **Stadt Kreuztal** mit 0,29 Euro je qm die geringsten Mittel der elf Vergleichskommunen ein. Der Medianwert liegt bei 1,66 Euro je qm und eine Kommune erreicht mit 3,58 Euro je qm den Maximalwert.

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



Die Unterhaltungskosten je qm Grünfläche und je qm Wegefläche werden nicht getrennt erfasst. Auch eine Einzelbetrachtung der Kosten für die Baumpflege ist dadurch nicht möglich.

Die geringe Anzahl an Bäumen auf den Friedhöfen wirkt sich positiv auf die Unterhaltungskosten aus. Ein großer alter Baumbestand verursacht durch die aufwendige Verkehrssicherung hohe Kosten für viele Kontrollen und Baumschnitte. Auch der sehr geringe Anteil an Wegeflächen im Verhältnis zur Grün- und Wegefläche beeinflusst die Unterhaltungskosten ebenfalls positiv. Allerdings zeigen sich bei den Wegen erste Sanierungsnotwendigkeiten. Diese werden über Sanierungslisten mit Priorisierung vom Baubetriebshof sukzessive abgearbeitet.

Die Grünpflege verursacht durch große Rasenflächen und nur sehr wenige repräsentative Flächen geringe Kosten. Allerdings sollte die Stadt Kreuztal die extrem geringen Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen auf ihre Auskömmlichkeit im Blick halten.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht definiert. In den Haushaltsplänen gibt es allgemeine Zielsetzungen ohne messbare Rahmenbedingungen.	155	E1	Die Stadt Kreuztal sollte strategische Ziele erarbeiten. Diese sind die Aufgabenstellung für das Tiefbauamt. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein.	7
Gebühren					
F2	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Kreuztal sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen liegt schon seit längerem unter 100 Prozent.	9	E2	Die Stadt Kreuztal sollte einen Kostendeckungsgrad von annähernd 100 Prozent, mindestens aber in Höhe der geplanten Unterdeckungen, anstreben.	159
F3	Die Stadt Kreuztal stellt acht Trauerhallen zur Verfügung. Durch geringe Nutzungen und die baulichen Unterhaltungsaufwendungen ist der Kostendeckungsgrad im Vergleichsjahr 2018 gering. In 2019 steigt der Kostendeckungsgrad wieder auf die geplante Höhe.	11	E3	Die Stadt Kreuztal sollte durch geeignete Maßnahmen versuchen, den Kostendeckungsgrad für die Nutzung der Trauerhallen zu steigern.	13
Flächenmanagement					
F4	Mit der erfolgten Erstellung einer Schnittstelle zwischen Grafik-Tool und Friedhofssoftware kann die Stadt Kreuztal jederzeit eine Auswertung der aktuellen Belegungssituation erstellen und steuernd reagieren.	15	E4.1	Die Stadt Kreuztal sollte die Belegungssituation ihrer Friedhöfe über Auswertungen der Friedhofssoftware und des Grafik-Tools regelmäßig analysieren und nach Erfordernis das geplante Friedhofskonzept anpassen.	165
			E4.2	Die Stadt Kreuztal sollte die Erkenntnisse der Auswertung des Ablaufes von Nutzungsrechten in das geplante Friedhofskonzept einarbeiten in dem sie die zukünftige Nutzung einzelner Bereiche festlegt.	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 in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

7.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Kreuztal

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreuztal 2012	Kreuztal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	72,53	26,58	-275	-33,61	22,39	73,53	394	64	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	27,53	30,64	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	56,64	62,61	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k.A.	2.112	314	1.735	2.415	4.046	7.325	22	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	294	196	-48,67	101	190	237	853	64	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	9,25	9,94	4,23	7,39	8,54	9,90	13,80	96	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	6,25	6,35	4,05	5,22	5,73	6,58	8,25	96	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k.A.	4.945	2.565	4.002	4.674	5.273	7.901	121	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreuztal 2012	Kreuztal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	5.989	4.047	2.396	3.239	3.621	4.172	5.716	66	2019	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.389	2.038	979	1.676	1.781	1.989	2.335	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	370	367	15	114	181	235	368	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	319	174	19	141	203	279	942	67	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	230	253	148	236	275	351	561	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	185	163	5	110	138	179	273	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	230	212	42	127	215	297	723	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	204	265	34	140	240	296	1.164	69	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k.A.	127	0	22	63	181	1.868	68	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	655	448	19	167	299	516	1.255	69	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.325	2.290	1.209	1.980	2.363	2.676	3.929	105	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle	94	132	88	128	152	185	333	102	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreuztal 2012	Kreuztal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Personenstandswesen										
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	452	284	234	310	352	390	620	110	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	450	534	204	365	458	687	3.224	52	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	349	433	0	295	348	438	1.770	75	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	311	390	462	656	28	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	242	246	190	268	326	378	500	102	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	342	331	124	316	389	430	707	59	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,80	13,45	7,55	10,39	12,48	16,00	29,10	108	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	30,70	24,47	0,00	19,45	24,04	32,27	110,36	76	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,40	11,85	6,46	9,79	11,20	12,81	17,61	100	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	17,00	12,68	0,00	0,00	5,13	35,89	100	109	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	9,92	8,41	0,00	6,93	7,96	9,35	24,99	105	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreuztal 2012	Kreuztal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	119	96,4	61,44	87,65	101	115	166	107	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	21,30	12,6	7,16	12,91	14,53	18,02	31,15	109	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	90	139	72,71	117	139	169	342	109	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	198	214	42,65	157	212	307	578	111	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	497	545	258	474	545	626	902	111	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k.A.	474	334	470	534	621	1.019	109	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	372	70	303	376	489	964	114	2019	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	125	112	52	75	85	98	208	110	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	786	605	235	340	382	432	632	110	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	3,24	3,92	1,67	3,20	4,11	5,69	9,14	62	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,39	1,48	0,56	1,31	2,05	2,87	5,04	62	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Kreuztal 2012	Kreuztal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	74	50	86	114	144	230	105	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	2,87	0,00	2,14	3,85	6,29	20,00	99	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	116	53	85	111	131	275	50	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	44	31	58	72	104	148	56	2019	Bauaufsicht
Friedhofswesen										
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	117,37	43,90	68,94	69,81	88,78	117,37	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	k. A.	59,22	35,45	72,81	89,60	96,23	107,51	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent*****	k. A.	36,97	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10	2018	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro*****	k. A.	0,29	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2018	Friedhofswesen
Straßenbeleuchtung										
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	Kreuztal 2012	Kreuztal 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	56	57,67	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	253	193	68	176	209	268	426	108	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	0,91	0,91	0,26	2,70	5,64	8,54	21,02	50	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	0,76	2,56	0,13	0,92	1,46	2,39	9,83	46	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	17,69	16,98	5,97	8,74	11,75	14,76	27,80	51	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,61	3,47	1,55	2,81	4,20	6,37	10,07	49	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	7,74	7,71	1,60	4,01	7,39	16,13	58,84	43	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,40	2,20	0,17	1,00	1,82	2,47	6,24	37	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.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de