

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Kreisstadt Steinfurt im
Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Steinfurt	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Steinfurt	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
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	85
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	87
3.	Bauaufsicht	88
3.1	Managementübersicht	88
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	89
3.3	Baugenehmigung	90
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	90
3.3.2	Rechtmäßigkeit	92
3.3.3	Zurückgenommene Bauanträge	95
3.3.4	Geschäftsprozesse	96
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	97
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	99
3.3.7	Personaleinsatz	102
3.3.8	Digitalisierung	105
3.3.9	Transparenz	107
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
4.	Vergabewesen	111
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	112
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	113
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	116
4.4	Sponsoring	119
4.5	Bauinvestitionscontrolling	120
4.6	Nachtragswesen	122
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	122
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	124
4.7	Maßnahmenbetrachtung	125
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	126

5.	Verkehrsflächen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.3	Steuerung	131
5.3.1	Datenlage	132
5.3.2	Straßendatenbank	134
5.3.3	Kostenrechnung	137
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	138
5.4	Prozessbetrachtung	140
5.4.1	Aufbruchmanagement	140
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	144
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	148
5.5.1	Strukturen	148
5.5.2	Bilanzkennzahlen	150
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	151
5.6.1	Alter und Zustand	152
5.6.2	Unterhaltung	155
5.6.3	Reinvestitionen	157
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
6.	Friedhofswesen	163
6.1	Managementübersicht	163
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	164
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	164
6.4	Steuerung und Organisation	166
6.4.1	Strukturen und Prozesse	167
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	167
6.4.3	Datenlage/ IT	168
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	169
6.5	Gebühren	170
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	171
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	173
6.6	Flächenmanagement	174
6.6.1	Ausgangslage	174
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	176
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	177
6.7	Grünpflege	179
6.7.1	Ausgangslage	179
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	180
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	183
	Kontakt	186

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Finanzsituation der Stadt Steinfurt hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 deutlich verbessert. Die **Jahresergebnisse** in den ersten NKF-Jahren 2009 bis 2014 waren durchweg defizitär. Dadurch hatte sich das Eigenkapital der Stadt von rund 55 auf knapp 20 Mio. Euro verringert. Ab 2015 ist es der Stadt mit Ausnahme des Jahres 2017 gelungen, positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Mit der ausgeglichenen Haushaltssatzung 2020 konnte die Stadt die gesetzliche Haushaltssicherung verlassen.

Zu dieser positiven Entwicklung hat die Stadt Steinfurt durch ihre **Konsolidierungsmaßnahmen** wie die mehrfache Anhebung der Grundsteuerhebesätze beigetragen. Der Aufschwung ist aber auch getragen vom deutlichen Anstieg des Steueraufkommens infolge der guten konjunkturellen Bedingungen. Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie ist zweifelhaft, ob sich dies in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Durch die Überschüsse konnte die Stadt wieder eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Diese weist Ende 2019 einen Bestand von rund 19,3 Mio. Euro auf und kann somit ihre Funktion als Risikovorsorge erfüllen. Das **Eigenkapital** ist dadurch auf knapp 40 Mio. Euro angewachsen. Die Eigenkapitalquote 1 befindet sich mit 13,6 Prozent aber weiterhin auf einem interkommunal niedrigen Niveau. Deshalb ist es für die Stadt Steinfurt wichtig, die positive Entwicklung fortzuführen. Da die **Ergebnisplanung** für 2021 und 2022 Defizite und für die beiden Folgejahre Überschüsse ausweist, ist für den Planungszeitraum keine wesentliche Verbesserung der Eigenkapitalausstattung zu erwarten.

Die **Verschuldung** im Kernhaushalt der Stadt Steinfurt hat sich im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 deutlich verringert. Ihre Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten konnte die Stadt um

rund sechs Mio. Euro abbauen und gleichzeitig ihre in den Vorjahren benötigten Liquiditätskredite tilgen. Auf Konzernebene sind die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Im **Anlagevermögen** haben Straßen und Gebäude noch eine weitgehend unauffällige Altersstruktur. Allerdings ist bei den Sporthallen aufgrund des hohen Abnutzungsgrades mittelfristig mit einem erhöhten Reinvestitionsbedarf zu rechnen.

Die detaillierte Betrachtung der **Verkehrsflächen** zeigt zudem, dass sich deren Bilanzwert gegenüber der Eröffnungsbilanz um mehr als 22 Mio. Euro verringert hat. Hier wirkt sich aus, dass die Stadt in den vergangenen Jahren kaum in ihr bestehendes Straßen- und Wegenetz reinvestiert hat. Investitionen bezogen sich vorrangig auf den Endausbau von noch nicht fertiggestellten Straßen. Auch für die Unterhaltung hat sie nur wenig aufgewendet. Inwieweit dies zu einer Verschlechterung des Zustands geführt hat, kann nicht beurteilt werden, da die für eine systematische Erhaltung notwendige Datentransparenz nicht gegeben ist. Die Stadt Steinfurt hat dies erkannt und plant deshalb, zeitnah eine Zustandserfassung durchzuführen und eine Straßendatenbank aufzubauen. Hierbei sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau eng mit der Kämmerei zusammenarbeiten, damit die Informationen auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen. Die Erkenntnisse aus der Zustandserfassung sollte sie für die Planung notwendiger Erhaltungsmaßnahmen nutzen. Es ist davon auszugehen, dass Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen zukünftig erhöht werden müssen, um den Wert und den Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.

Im Hinblick auf die Haushaltsbewirtschaftung regt die gpaNRW an, das Volumen der **Ermächtigungsübertragungen** zu reduzieren. Die Stadt Steinfurt nutzt die Möglichkeit, Haushaltsermächtigungen in Folgejahre zu übertragen, sowohl im Aufwands- als auch im investiven Bereich. Die insgesamt zur Verfügung stehenden investiven Haushaltsermächtigungen hat die Stadt in den letzten Jahren nur rund zur Hälfte in Anspruch genommen. Sie sollte investive Maßnahmen zukünftig nach Möglichkeit realitätsnäher veranschlagen.

Die **Beteiligungsstruktur** der Stadt Steinfurt ist übersichtlich. Die Stadt ist an insgesamt elf Unternehmen beteiligt. Auf drei der Beteiligungen kann sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausüben. Da die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt gering sind, ergeben sich aus Sicht der gpaNRW nur niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Dieses könnte die Stadt noch verbessern, indem sie alle wichtigen Informationen und Unterlagen zu den Beteiligungen zentral und in digitaler Form vorhält. Zudem sollte sie den Rat auch unterjährig über den wirtschaftlichen Verlauf zumindest der Stadtwerke Steinfurt GmbH unterrichten.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Steinfurt ist im Wesentlichen gut organisiert, bietet aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt die Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht schriftlich festlegen. Bei der Entscheidung über eine Baugenehmigung sollte sie dabei auf die Einhaltung des Vieraugenprinzips achten. Dadurch kann sie ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und ihre Beschäftigten in diesem korruptionsgefährdeten Bereich schützen. Zudem empfiehlt die gpaNRW, die Prozessschritte im Bauantragsverfahren durch Checklisten und Arbeitshilfen zu standardisieren. Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch informativer gestalten und ergänzend Informationsbroschüren anbieten.

2018 hatten die Sachbearbeitenden in der Bauaufsicht hohe Fallzahlen zu bearbeiten. Dadurch ist die Zahl der unerledigten Bauanträge in diesem Jahr erheblich anstiegen. Im Folgejahr hat

sich die Auslastung durch einen erhöhten Personaleinsatz und gesunkene Antragszahlen deutlich reduziert, sodass die Rückstände wieder verringert werden konnten. Um die Steuerung in diesem Bereich zu unterstützen, sollte die Stadt Daten wie Fallaufkommen und Rückstände kontinuierlich auswerten. Zusätzlich sollte sie die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge erheben. Weiterhin sollte sie die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben, da auch diese zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen kann.

Die Stadt Steinfurt hat die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe im **Vergabewesen** in einer Dienstanweisung geregelt. Obwohl eine zentrale Vergabestelle eingerichtet ist, sind die Fachdienste für wesentliche Tätigkeiten im Vergabeverfahren verantwortlich. Die stichprobenhafte **Maßnahmenbetrachtung** zeigt, dass nicht immer sämtliche Vorgaben eingehalten werden. Die gpaNRW empfiehlt daher, bei der geplanten Überarbeitung der Vergabedienstanweisung die Rolle der zentralen Vergabestelle zu stärken und deren Aufgaben auszuweiten.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Steinfurt in ihrer allgemeinen Dienstanweisung und der Vergabedienstanweisung getroffen. Diese sollte die Stadt noch ergänzen und dabei auch Vorgaben zum **Sponsoring** treffen. Die zuletzt 2006 vorgenommene Schwachstellenanalyse sollte sie aktualisieren und ihre Beschäftigten regelmäßig für den Korruptionsschutz sensibilisieren.

Bei der Umsetzung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in Steinfurt zu vergleichsweise geringen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dennoch sollte die Stadt die Über- und Unterschreitungen hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten. Für komplexe Investitionsmaßnahmen hält die gpaNRW zudem ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** für sinnvoll.

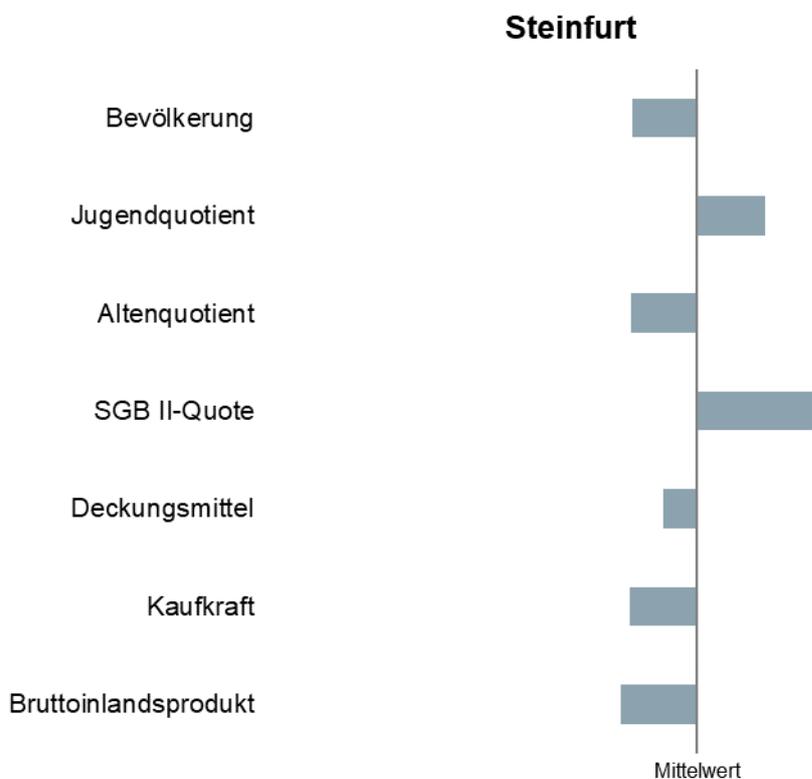
Im **Friedhofswesen** stellt das geänderte Bestattungsverhalten die Stadt Steinfurt vor Herausforderungen. Sie erreicht dort nur einen relativ geringen Kostendeckungsgrad, obwohl die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche niedriger sind als in den meisten Vergleichsstädten. 2018 blieben rund 130.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Aufgrund der steigenden Nachfrage nach weniger flächenintensiven und pflegeärmeren Bestattungsformen sollte sie ihre Gebührenkalkulation umstrukturieren und diese nicht nur an der Grabfläche ausrichten. Die veränderte Bestattungskultur erfordert aber auch Anpassungen in der Friedhofsplanung. Die Stadt Steinfurt hat dies erkannt und plant deshalb die digitale Erfassung der Friedhofs- und Grabflächen, um die Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Ziel sollte es sein, die Belegung der Friedhöfe zu verdichten, um Flächen freizuziehen und so zumindest eine kostengünstigere Pflege zu ermöglichen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Steinfurt

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Steinfurt 2018



Die Strukturmerkmale der Kreis- und Hochschulstadt Steinfurt haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 nicht wesentlich verändert. Ihre Einwohnerzahl ist um ca. 1.200 auf 34.431 angewachsen (Stand 31. Dezember 2020, Quelle: IT.NRW). Die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW gehen für die zukünftigen Jahre dagegen von einer rückläufigen Entwicklung aus.

Die Gemeindefläche ist mit knapp 112 qkm unter den Vergleichsstädten relativ groß, die Bevölkerungsdichte mit 307 Einwohnern je qkm eher gering. Die Stadt Steinfurt gliedert sich in die

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

beiden Ortsteile Borghorst (ca. 19.000 Einwohner) und Burgsteinfurt (ca. 15.000 Einwohner) mit jeweils drei Bauerschaften. Die Ortsteile liegen ca. fünf Kilometer voneinander entfernt. Durch die Zweipoligkeit der Stadt ergeben sich Doppelstrukturen z.B. bei den weiterführenden Schulen, die sich belastend auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Mit einem hohen Jugendanteil und vergleichsweise wenig Senioren in der Bevölkerung sind die Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Steinfurt noch nicht so stark ausgeprägt wie in vielen anderen Regionen.

Ein belastendes Merkmal ist die erhöhte SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Steinfurt relativ hoch. Diese Ausprägung unterscheidet die Stadt Steinfurt von den meisten Nachbarkommunen. Denn im Kreis Steinfurt ist die SGB II-Quote insgesamt deutlich niedriger.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Stadt und ihrer Einwohner erreicht Steinfurt weiterhin nur unterdurchschnittliche Werte. Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Gleiches gilt für das Einkommensniveau der Bevölkerung und das Bruttoinlandsprodukt (letzteres ist für den Kreis Steinfurt insgesamt ermittelt).

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 wurden interessierten Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern von Vertretern der gpaNRW vorgestellt. Die Verwaltung hat sich intensiv mit dem Prüfungsbericht auseinandergesetzt und zu den im Bericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen. Über die Stellungnahme der Verwaltung hat der Rat am 18.06.2015 beschlossen.

Nach Angaben der Stadt wurden unter anderem in folgenden Bereichen Empfehlungen umgesetzt:

- Die Stadt hat ihre Kreditverbindlichkeiten weiter reduziert. Sie hat ihre Investitionskredite weiter verringert und konnte die Liquiditätskredite 2019 vollständig tilgen.
- Die Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung und zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems wurden weiter vorangetrieben.
- Neben dem Schulentwicklungsplan wurde auch ein Sportentwicklungsplan erstellt, um rechtzeitig auf die Bedarfsentwicklung in diesen Bereichen reagieren zu können.
- Die Stellenbemessung für die Schulsekretariate wurde überprüft.
- Im Einwohnermeldewesen wurde eine Aufrufanlage installiert. Sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Mitarbeitenden sehen hierdurch eine Serviceverbesserung. Das Einwohnermeldewesen arbeitet inzwischen nahezu vollständig papierlos.
- Für 2021 ist die Erweiterung des Einwohnermeldeamtes zum Bürgerbüro geplant. Auch die Aufgaben der Gewerbean- und abmeldungen sollen zukünftig dort erfolgen.

- Die Gebührenkassen im Einwohnermeldewesen und im Personenstandswesen werden personenbezogen geführt.
- Die Gebühren für Ambiente-Trauungen wurden von 55 auf 75 Euro angehoben.
- Seit zwei Jahren baut die Stadt ein digitales Grünflächenkataster auf. Die Fertigstellung soll in 2021 erfolgen.
- Bei der Grünflächenpflege hat die Stadt die Leistungsbeschreibungen konkretisiert und Pflege- und Leistungsstandards beschrieben.
- Im Rahmen einer Bedarfsermittlung sind sämtliche Spielplätze auf ihre Notwendigkeit überprüft worden. Ein Spielplatz wurde aufgegeben und als Bauplatz verkauft.

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

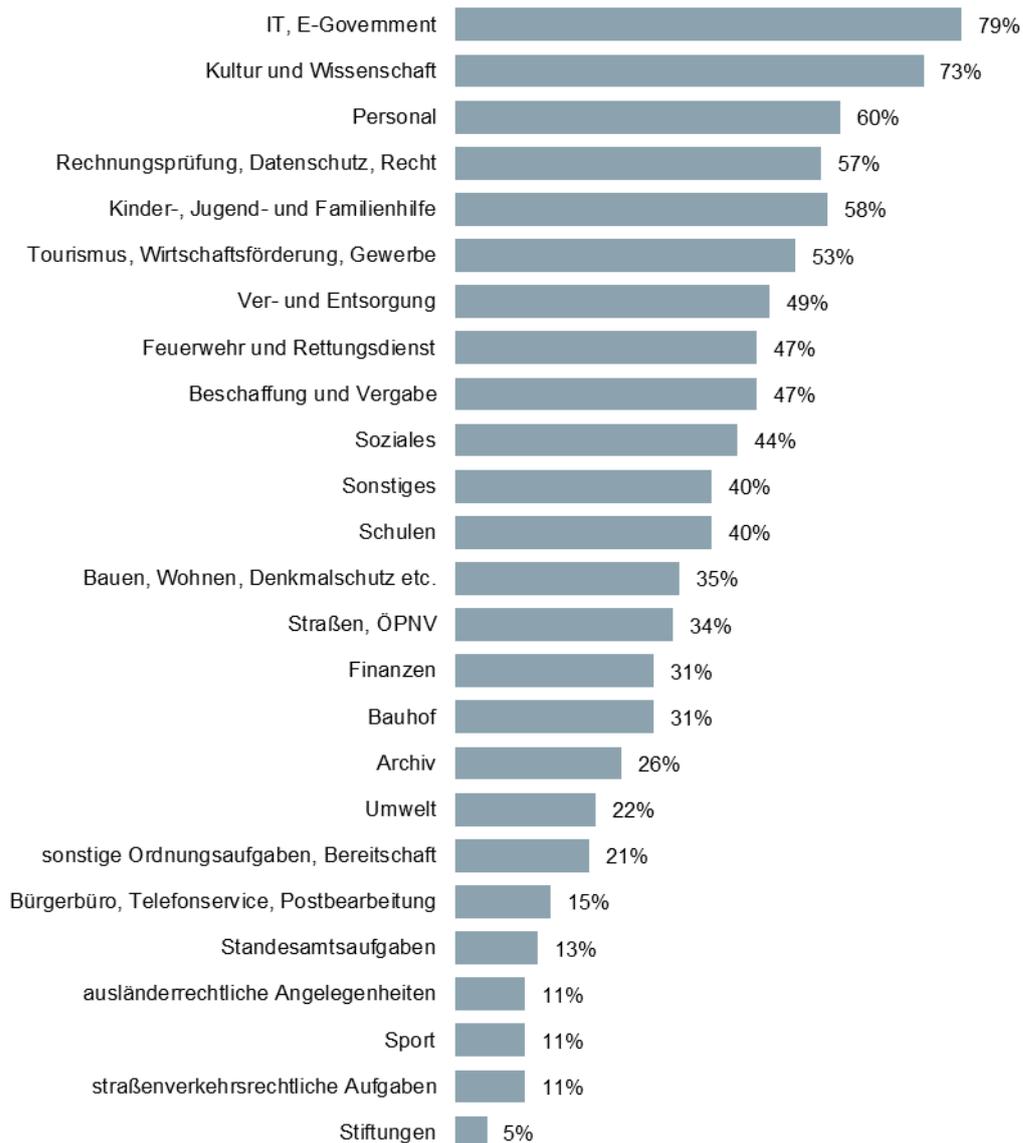
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 100 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



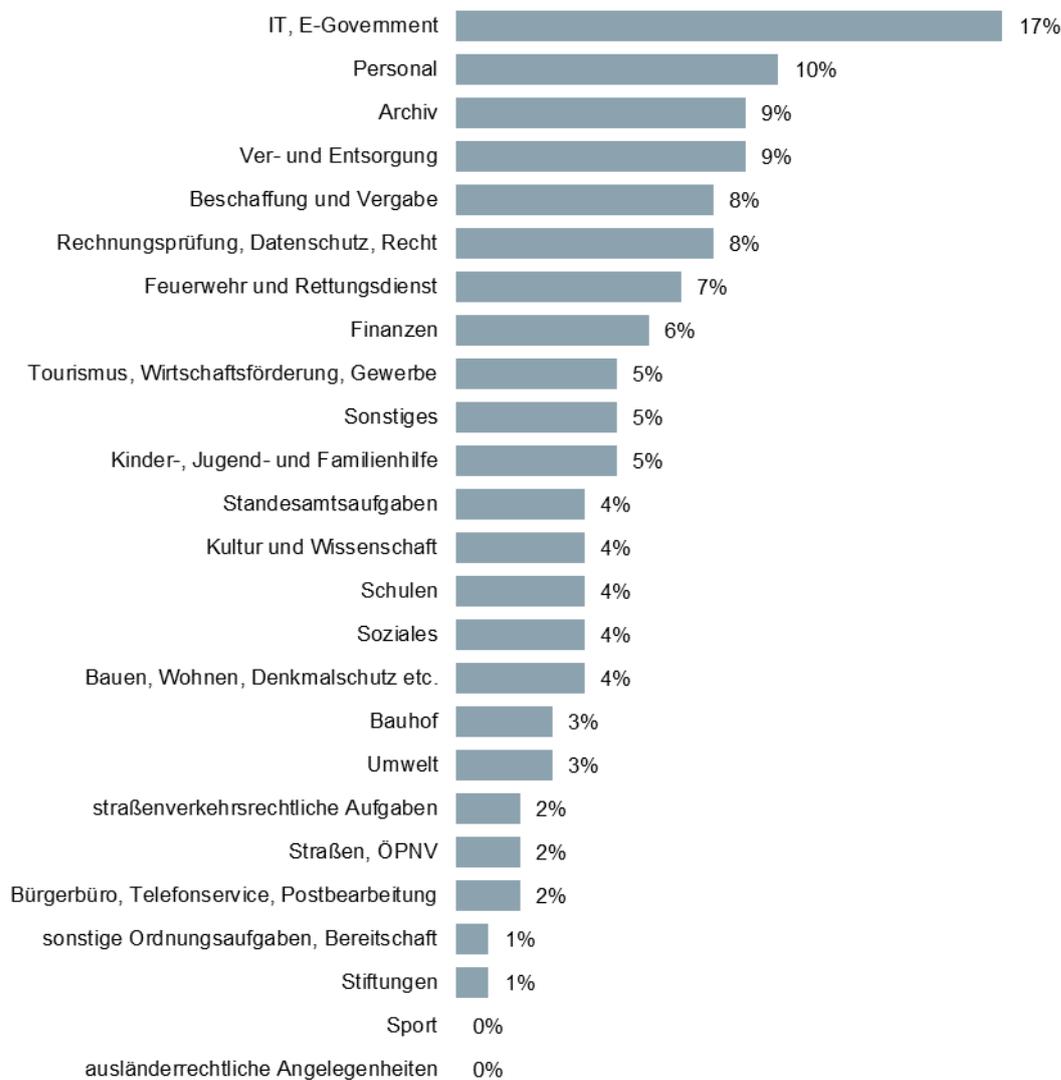
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung 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 Personal, Beschaffung/ Vergabe, Ver- und Entsorgung, Rechnungsprüfung/Datenschutz 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

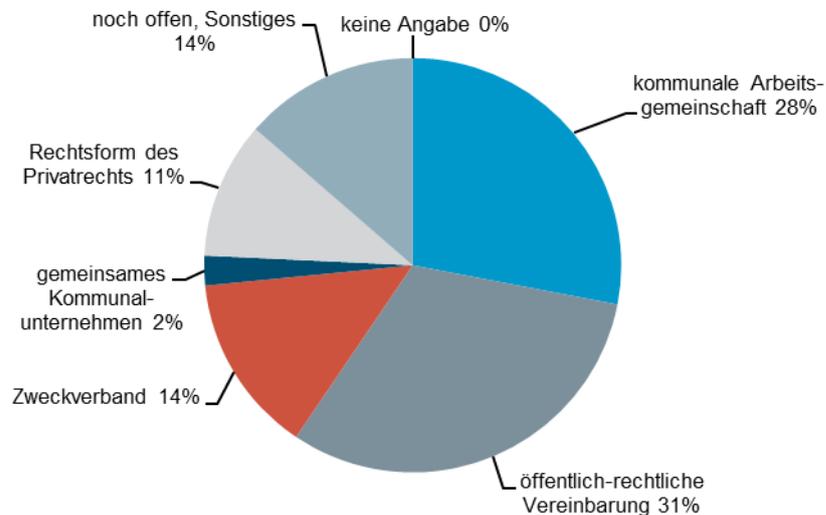


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rund ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

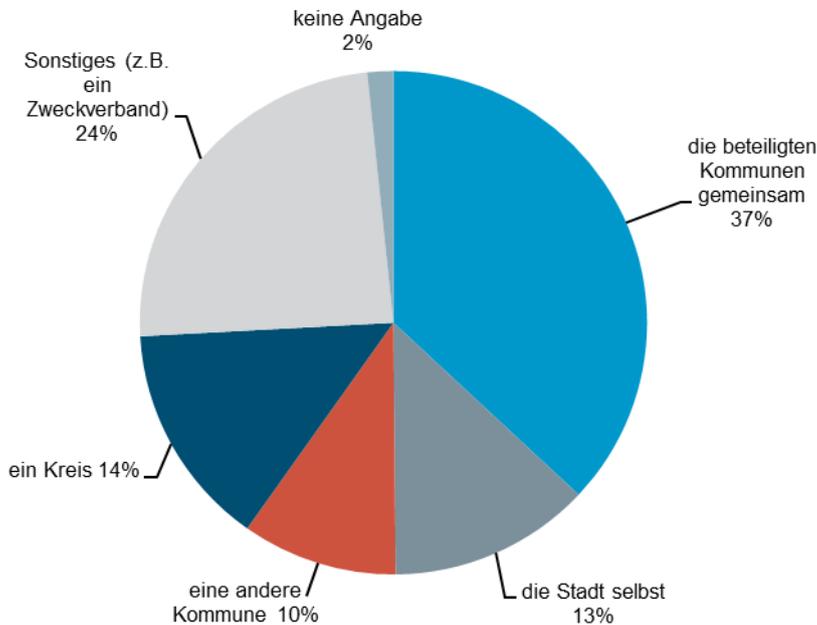


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

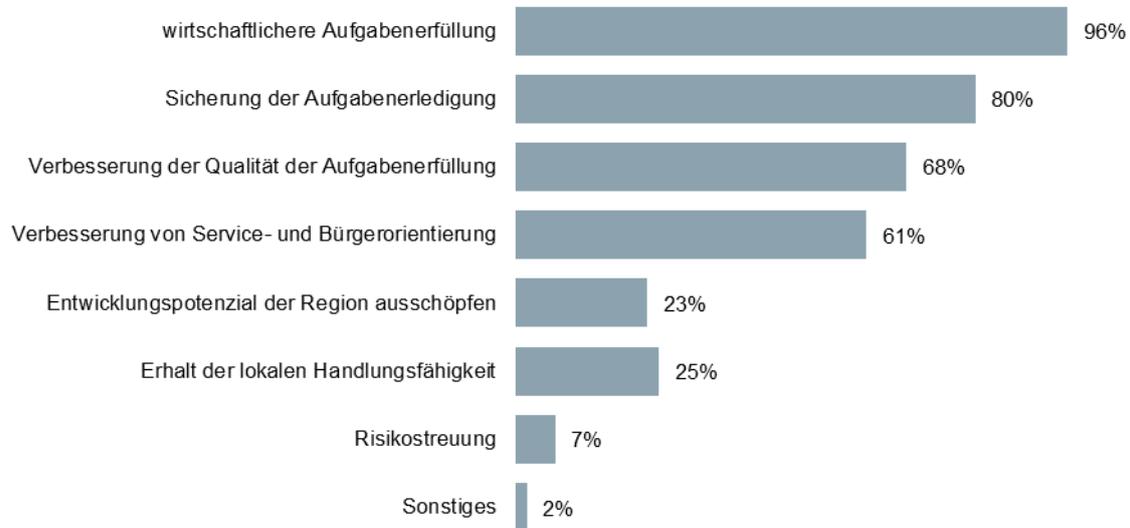


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in fast 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

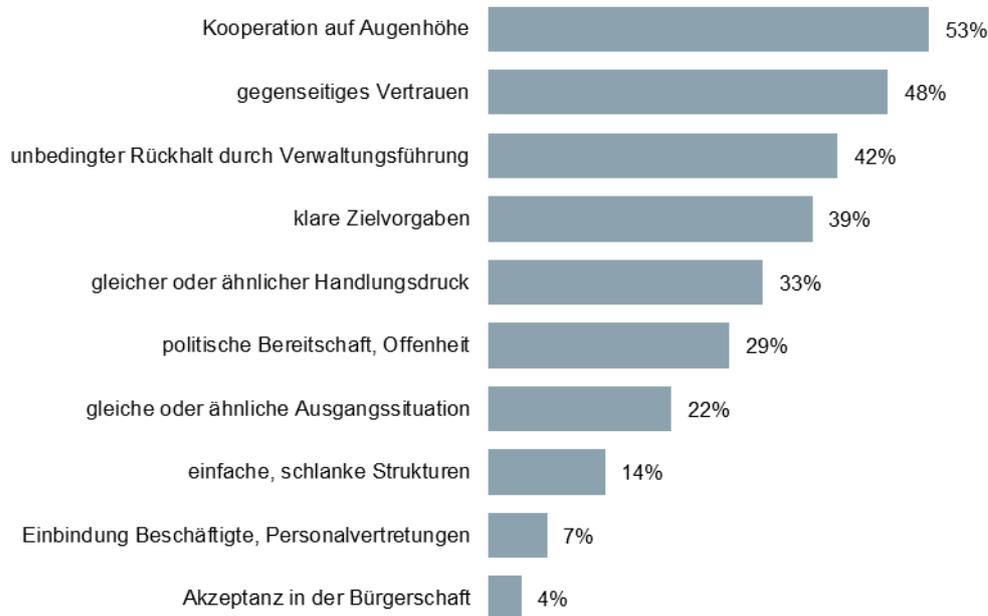
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



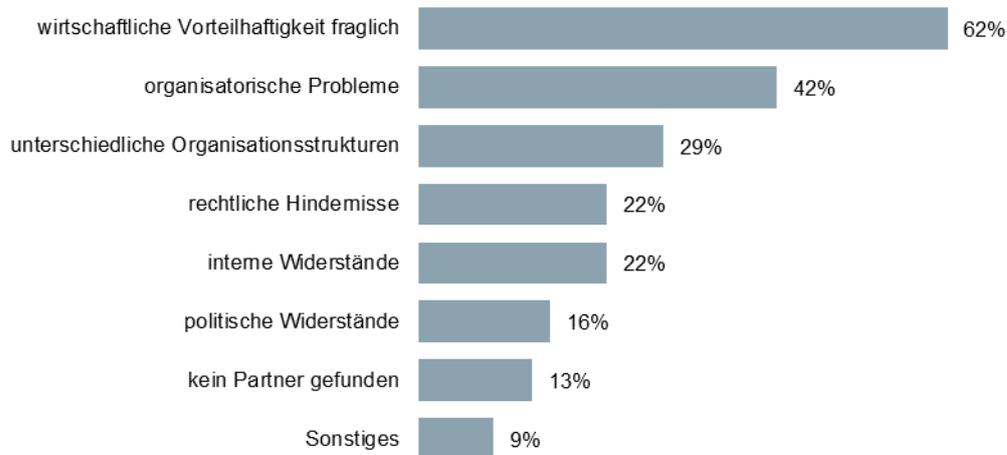
Das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden von den meisten Kommunen als wesentliche Erfolgskriterien genannt. Über 40 Prozent der Städte setzt auch den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit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

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rund 30 Prozent 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 Steinfurt

Die Stadt Steinfurt arbeitet in vielen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Aktuell bestehen bereits mehr als 20 interkommunale Kooperationen. Dabei deckt sie viele Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So kooperiert sie im Bereich der IT bei verschiedenen Projekten und Aufgaben mit dem Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW). Auch beim Datenschutz sowie der Personalabrechnung nimmt die Stadt Leistungen der KAAW in Anspruch.

Über die KAAW nimmt die Stadt Steinfurt auch an einem Kooperationsmodell zum Auf- und Ausbau einer interkommunalen Prozessdatenbank teil. Insgesamt 18 Mitglieder erfassen dabei unterstützt durch die Fa. Picture GmbH gemeinschaftlich kommunale Prozesse und untersuchen diese durch Nutzwertanalysen auf Potenziale für Prozessoptimierungen.

Im IT-Sektor kooperiert die Kreisstadt bei verschiedenen Anwendungen auch mit der citeq, dem IT-Dienstleister der Stadt Münster. Im Bereich der Geoinformation nutzt sie die Server der Stadtwerke Steinfurt, z. B. für das Führen des Kanalkatasters. Für die Weiterentwicklung der IT in den Bereichen Geoinformation und Bauverwaltung (grafische Darstellung von Bebauungsplänen, Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens) plant die Stadt eine Zusammenarbeit mit dem Kreis Steinfurt.

Kooperationen mit dem Kreis gibt es auch in weiteren Aufgabenfeldern. So nimmt die Stadt bei Bedarf die Vergabestelle des Kreises in Anspruch, um Spitzenbelastungen abzudecken und spezielle Vergaben rechtssicher durchführen zu können. Auch die Aufgaben des Jugendamtes nimmt der Kreis für die Kommune wahr. Weiterhin überlegt die Stadt, die Aufgabe des Betrieblichen Eingliederungsmanagements zukünftig durch den Kreis wahrnehmen zu lassen. Umgekehrt hat der Kreis die Durchführung des Rettungsdienstes auf die Stadt übertragen, die eine kombinierte Feuer- und Rettungswache unterhält.

Wie viele andere Kommunen hat die Stadt Steinfurt die Beihilfesachbearbeitung an die Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) vergeben. Ebenfalls weit verbreitet ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur und Erwachsenenbildung. Die Stadt Steinfurt unterhält sowohl ihre Volkshochschule als auch ihre Musikschule als Zweckverband mit benachbarten Kommunen.

Bei der Personalentwicklung nimmt die Stadt Steinfurt am Projekt „Mentoring im Münsterland“ teil. Dabei werden Nachwuchskräfte ein Jahr lang von erfahrenen Führungskräften aus jeweils anderen Verwaltungen in ihrer beruflichen Entwicklung begleitet. Von diesem „Cross-Mentoring“ und dem Austausch in den ungleichen Tandems sollen sowohl die Mentorinnen und Mentoren als auch die Nachwuchskräfte profitieren.

Im Archivwesen nimmt die Stadt Steinfurt am Arbeitskreis der Kommunalarchive im Kreis Steinfurt (AKAST) teil, der unter der Leitung des Kreisarchivs steht. Zusätzlich ist in diesem Aufgabenfeld geplant, DiPS.kommunal, eine durch den Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL) betriebene elektronische Langzeitarchivlösung für Kommunalarchive in NRW, einzuführen.

Bei der Beschaffung von Arbeitsgeräten und -material nutzt die Stadt Steinfurt die Vorteile von Einkaufsgemeinschaften. So ist sie Mitglied bei der Einkaufsgemeinschaft KoPart, kooperiert beim Einkauf von Software mit der KAAW und bei der Streusalzbeschaffung mit anderen Kommunen.

Geprüft hat die Stadt auch eine Kooperation bei der Rufbereitschaft des Ordnungsamtes. Das Angebot der Kreisstadt, diese Aufgabe für kleinere Nachbargemeinden mit zu übernehmen, ist jedoch von keiner Kommune angenommen worden.

Steinfurt gehört zudem der LEADER-Region Steinfurter Land an. Über dieses Förderprogramm der Europäischen Union soll die Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden. Dazu haben die Städte und Gemeinden der Region eine gemeinsame Entwicklungsstrategie und zahlreiche Projekte erarbeitet, die hierzu beitragen sollen. So hat sich die Stadt Steinfurt im Rahmen eines LEADER-Projekts mit neun weiteren Kommunen zusammengeschlossen, um das Steinfurter Land gemeinsam touristisch zu gestalten und zu vermarkten.

Steinfurt engagiert sich in weiteren Handlungsfeldern, um vom Austausch mit anderen Kommunen zu profitieren. So hat sie sich mit anderen Kommunen aus dem Münsterland und Ostwestfalen zu einem münsterlandweiten kommunalen Energieeffizienz-Netzwerk (KEEN) zusammengeschlossen. Ziel des vom Bund geförderten Programmes ist es, durch den Einsatz eines interdisziplinären Beraterteams wirtschaftlich und nachhaltig Einsparpotenziale im Energiesektor zu erschließen. Außerdem ist Steinfurt Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Historische Stadt- und Ortskerne in NRW. Einen regelmäßigen Austausch untereinander pflegen auch die Wirtschaftsförderer der dem Kreis Steinfurt angehörigen Kommunen.

Die Auflistung macht deutlich, dass die Stadt Steinfurt der interkommunalen Zusammenarbeit sehr aufgeschlossen gegenübersteht und deren Vorteile bereits in vielen Aufgabenfeldern nutzt. Diese Ausrichtung wird auch von der örtlichen Politik unterstützt. Nach Auffassung der gpaNRW bieten die gewählten Maßnahmen und Handlungsfelder eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

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.

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Steinfurt hat die gpaNRW von Februar bis August 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Steinfurt überwiegend das Vergleichsjahr 2019, im Handlungsfeld Friedhofswesen das Jahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018, der vorläufige Jahresabschluss 2019 sowie die Haushaltplanung 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. 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	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner
Beteiligungen	Jan Müller
Bauaufsicht	Silke Ehrbar-Wulfen
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen	Stefanie Ohm
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

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

Am 25. August 2021 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Steinfurt, die Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung und des Fachdienstes 10 Personal, innere Dienste und IT

sowie die stellvertretende Leitung des Fachdienstes 20 Finanzen im Rahmen eines Abschlussgesprächs über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 27. Oktober 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

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 Stadt Steinfurt kann die gesetzlichen Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht einhalten. Es liegen daher nicht zu jedem Zeitpunkt aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.	E1	Die Stadt Steinfurt sollte es sich zum Ziel nehmen, die gesetzlichen Fristen für die Erstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten.
F2	Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen werden die kommunalen Entscheidungsträger über die unterjährige Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dabei werden noch Optimierungspotenziale gesehen.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinfurt, das bisher genutzte Finanzberichtswesen weiterzuentwickeln. Über die Ausführung des Finanzplans mit den investiven Maßnahmen sollte intensiver berichtet werden. Durch einen früheren Berichtstermin (z. B. 30. Juni) werden die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig in die Lage versetzt, bei Gefährdung der Haushaltsziele Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können.
F3	Die Stadt Steinfurt konnte in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Handlungsfeldern erzielen. Die dadurch erzielten Mehrerträge reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	E3	Die Stadt Steinfurt sollte trotz des rechtlich nicht mehr notwendigen Haushaltssicherungskonzeptes weiter Konsolidierungspotenziale identifizieren und entwickeln. Auf die bestehenden Konzepte kann dabei aufgesetzt werden. Können zukünftige Aufwandssteigerungen nicht mehr allein durch steigende Steuererträge kompensiert werden, sind Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Positionen notwendig.
F4	Die Stadt Steinfurt überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen in einem vergleichsweise hohen Umfang. Bei den investiven Auszahlungen kann die Stadt jedoch im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes auch tatsächlich verausgaben. Die Stadt hat in einer Richtlinie Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen getroffen. Hier gibt es noch Handlungsmöglichkeiten, diese Richtlinie mit konkreten Vorgaben stringenter zu gestalten.	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine Überprüfung der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vornehmen. Auf eine Vielzahl von kleineren Übertragungen könnte aus Bagatellgründen verzichtet werden sowie größere Übertragungen gegebenenfalls neu veranschlagt werden. Dadurch erhöht sich die Transparenz der Haushaltsplanung.
		E4.2	Die Stadt Steinfurt sollte die Übertragung von Haushaltsermächtigungen stringenter regeln. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung einer Wertgrenze erfolgen und durch höhere Anforderungen an die Begründung einer vom Fachbereich beantragten Ermächtigungsübertragung.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Steinfurt bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, Rückforderungen zu vermeiden und Auflagen und Fristen aus dem Förderbescheid einzuhalten. Bei der Digitalisierung und einem förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.	E5.1	Im Zuge der weiteren Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Fördermittelmanagement und den Fachdiensten kann dadurch optimiert werden und es kann als Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen dienen.
		E5.2	Die Stadt sollte den Aufbau eines förderbezogenen Berichtswesens prüfen. Verwaltungsvorstand, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt ergeben.	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften der bedeutenden Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden.
		E1.2	Die Stadt Steinfurt sollte die Datenvorhaltung zentralisieren und stärker digitalisieren.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt ergeben.	E2	Die Stadt Steinfurt sollte den Rat unterjährig über den wirtschaftlichen Verlauf zumindest der Stadtwerke Steinfurt GmbH unterrichten. Dies kann zum Beispiel im Rahmen der Haushaltsberichte erfolgen.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht weitestgehend aus. Es gibt hier noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die Bauaufsicht sollte Gebühren für das Nachfordern von Unterlagen bei nicht vollständig eingereichten Bauanträgen erheben, um eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren.
F2	Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht.	E2	Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher und informativer gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir ergänzend einen Flyer anzubieten.
F3	Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen vielfach Medienbrüche. Es gibt keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht.	E3.1	Die Bauaufsicht sollte die Prozessschritte im Bauantragsverfahren durch Checklisten und Arbeitshilfen standardisieren, um den Beschäftigten eine sichere und einheitliche Arbeitsgrundlage zu bieten und die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Um Medienbrüche auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Bauaufsicht auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umstellen.
		E3.3	Die Stadt Steinfurt sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen unter Beachtung des Vieraugenprinzips festlegen.
F4	Die Sachbearbeitung führt die Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift durch. Damit ist das Vieraugenprinzip nicht gewährleistet.	E4.1	Die abschließenden Entscheidungen in den Baugenehmigungsverfahren sollten gemäß dem Grundsatz des Vieraugenprinzips ein zweiter Beschäftigter, vorzugsweise eine Vorgesetzte oder ein Vorgesetzter, nach vorheriger Durchsicht mitzeichnen, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.
		E4.2	Die Bauaufsicht sollte den Erinnerungsservice bezüglich der fristgerecht nachzureichenden Unterlagen überdenken und auf den Eintritt der gesetzlichen Folge der Rücknahmefiktion bei Fristversäumnis schon ausdrücklich bei der Nachforderung der Unterlagen hinweisen.
F5	Differenzierte Auswertungen der durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten der Bauverfahren in der Stadt Steinfurt sind bisher nicht möglich.	E5	Die Bauaufsicht sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.
F6	Die Bauaufsicht in Steinfurt bildet bei den Fällen je Vollzeit-Stelle im Vergleichsjahr 2019 interkommunal einen unterdurchschnittlichen Wert ab. Die Fallzahlen schwanken im Zeitreihenvergleich aber stark. Die begleitend betrachtete Rückstandsquote konnte die Bauaufsicht im Jahr 2019 reduzieren.	E6	Die Bauaufsicht in Steinfurt sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen.
F7	Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Steinfurt ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weiterreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.	E7	Die Bauaufsicht sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die Anbindung an das Bauportal.NRW prüfen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des Bauantrages einschließlich der Bauvorlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	E8	Die Bauaufsicht sollte konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und zu den Fällen je Vollzeit-Stelle sowie der Rückstandsquote an.
Vergabewesen			
F1	In der Stadt Steinfurt sind die Fachdienste und die zentrale Vergabestelle für die Vergaben zuständig. Die Stadt nutzt dabei nicht alle Vorteile aus, die eine zentrale Vergabestelle für Organisation und Durchführung des Vergabewesens haben kann.	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen wie geplant so überarbeiten, dass diese auch im täglichen Dienstgeschäft eine nutzbare Hilfestellung für die Beschäftigten darstellt. Dazu kann es hilfreich sein, Handlungsanweisungen und Zuständigkeiten in separaten Unterlagen kompakt oder in Form von Flussdiagrammen darzustellen.
		E1.2	Die Stadt Steinfurt sollte im Zuge der geplanten Überarbeitung ihrer Vergabedienstanweisung die Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Dabei sollte sie die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch strikt trennen. Sämtliche Kommunikation mit den Bietern sollte ausschließlich über die zentrale Vergabestelle erfolgen.
		E1.3	Die Stadt Steinfurt sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies kann die Stadt auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentuale Abweichungen vom Auftragswert begrenzen.
		E1.4	Die Stadt Steinfurt sollte der örtlichen Rechnungsprüfung Gelegenheit zur Teilnahme an der Abnahme erbrachter Lieferungen und Leistungen geben. Dazu kann sie in ihrer Vergabedienstanweisung vorsehen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine zu informieren ist.
F2	Die Stadt Steinfurt hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dabei berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Die gilt insbesondere für die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Zudem evaluiert sie nicht regelmäßig wesentliche Festlegungen wie die Gefährdungsanalyse.	E2.1	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ihre Regelungen zur Korruptionsprävention zu ergänzen. Dazu können Festlegungen zur Sensibilisierung und regelmäßigen Information der Beschäftigten sinnvoll sein.
		E2.2	Die Stadt Steinfurt sollte die aktuellen Regelungen zur Korruptionsprävention beachten. Dazu zählt die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin. Diese hat sie gem. § 17 Abs. 2 KorruptionsbG jährlich bis zum 31. März der Rat zur Kenntnis zu geben.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.3	Die Stadt Steinfurt sollte die zuletzt 2006 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche überprüfen und künftig regelmäßig auf Aktualität untersuchen.
		E2.4	Die Stadt Steinfurt sollte die Möglichkeiten zur Umsetzung des Rotationsgebotes regelmäßig überprüfen. Gleichzeitig sollte sie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen evaluieren.
F3	Die Stadt Steinfurt hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E3	Die Stadt Steinfurt sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte sie wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.
F4	Die Stadt Steinfurt betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.
		E4.2	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf besonders aufwändige oder bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen könnte sie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.
F5	Die Stadt Steinfurt hat Regelungen für die Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens an zentraler Stelle findet nicht statt.	E5	Die Stadt Steinfurt sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehören insbesondere Vorgaben für die Wesentlichkeit von Abweichungen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder die zentrale Vergabestelle könnte dabei hilfreich sein. Zudem sollte sie prüfen, ihre Nachträge zentral zu erfassen und auszuwerten. Dies ermöglicht eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die Stadt Steinfurt führt die betrachteten Vergabemaßnahmen weitestgehend rechtskonform durch. Dabei hält sie sich jedoch nicht immer an die in ihren Vergaberichtlinien festgelegten Regeln.	E6.1	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass die Dokumentation der Vergabeverfahren zeitnah und vollständig erfolgt. Die von der zentralen Vergabestelle entwickelten Vordrucke können dafür eine gute Grundlage sein.
		E6.2	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass die Bieterinformation wie gesetzlich vorgegeben regelmäßig durchgeführt und dokumentiert wird.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Vorgaben zur Information nach Zuschlagserteilung regelmäßig einhält und dies in den Vergabeunterlagen dokumentieren. In diesem Zusammenhang sollte sie ihre Zuständigkeitsregelungen kritisch hinterfragen. Es könnte sinnvoll sein, der zentralen Vergabestelle eine stärkere Rolle in den Vergabeverfahren zukommen zu lassen.
		E6.4	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, die Verantwortung für die Dokumentation der Vergabeverfahren in eine Hand zu legen. Dies könnte zu einem regelmäßig vollständigen und gesetzeskonformen Nachweis der Verfahrensschritte beitragen. Es bietet sich an, diese Aufgabe der zentralen Vergabestelle zuzuweisen.
		E6.5	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass relevante Abweichungen vom Auftragswert einheitlich bearbeitet und dokumentiert werden. Dabei sollte sie vergaberechtliches Fachwissen systematisch einbeziehen. Dies kann durch eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung oder der zentralen Vergabestelle ab einem festzulegenden Schwellenwert erfolgen.
		E6.6	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Arbeitsabläufe so gestalten, dass die Vergabeunterlagen der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig und rechtzeitig vor Auftragserteilung zur Prüfung vorliegen. Sie sollte, wie in ihrer Vergabeordnung vorgesehen, den Auftrag erst nach Freigabe durch das Rechnungsprüfungsamt erteilen.
Verkehrsflächen			
F1	Mit den ihr vorliegenden lückenhaften und teilweise nicht aktuellen Daten kann die Stadt Steinfurt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern. Die Datenlage muss die Stadt Steinfurt verbessern.	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. Flächenveränderungen kann sie so dokumentieren und zusammen mit anderen Einflussfaktoren für die Verkehrsflächen-erhaltung, wie z.B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzdaten, für die interne Steuerung nutzen.
		E1.2	Beim Aufbau der Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt darauf achten, dass jede Fläche zunächst einer funktionellen Kategorie zugeordnet wird. Als zusätzliches Kriterium und getrennt von der Funktion sollte sie die Ausbaustufe bzw. Befestigung hinterlegen.
		E1.3	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Stadt Steinfurt fehlt die belastbare Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	E2.1	Die Stadt Steinfurt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige und aktuelle Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.
		E2.2	In den Entscheidungen zum Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt frühzeitig die personellen Ressourcen einfließen lassen.
		E2.3	Die Stadt Steinfurt sollte ihre geplante visuelle Zustandserfassung zumindest an kritischen, diskussionsbedürftigen Stellen um messtechnische Aspekte ergänzen. Einfließen müssen zudem durchgeführte Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sowie Aufbrüche an den Verkehrsflächen.
F3	Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Steinfurt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.	E3	Die Stadt Steinfurt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen, unabhängig davon an welcher Stelle in der Verwaltung sie entstehen.
F4	Derzeit hat die Stadt Steinfurt kaum Ansatzpunkte für eine Gesamtstrategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Zudem ist eine gezielte Steuerung über Kennzahlen nicht vorhanden.	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die allgemeinen Ziele konkretisiert und nach Möglichkeit zudem den Substanzerhalt aus bilanzieller wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2	Die operativen Ziele sollte die Stadt Steinfurt zudem mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.
F5	Das bisherige, angemessene Aufbruchmanagement der Stadt Steinfurt kann vor allem durch digitale Elemente optimiert werden.	E5.1	Neben dem jährlichen Treffen mit den Vorhabenträgern sollten die geplanten Maßnahmen stets für alle Beteiligten zugänglich sein. Denkbar ist beispielsweise neben dem jährlichen Treffen aller Beteiligten die stetige Nutzung eines Online-Portals.
		E5.2	Ein einheitliches Protokoll über die Abstimmung und die koordinierten Maßnahmen sollte allen Vorhabenträgern zur Verfügung gestellt werden. Planungen sollten für alle Beteiligten zugänglich sein. Eine Maßnahmendatenbank kann hier unterstützen.
		E5.3	Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau der Stadt Steinfurt die Informationen aus dem Koordinierungsplan und den ggf. unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.4	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Steinfurt zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen.
		E5.5	Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.
		E5.6	Sind die Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen sowie Bauzeiten in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Steinfurt in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der anschließenden Kontrolle direkt im System dokumentieren. Fotos sollte sie an geeigneter Stelle im System ablegen.
		E5.7	Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme digital einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.
		E5.8	Perspektivisch sollte die Stadt Steinfurt sicherstellen, dass u.a. auch der Straßenbegeher auf die Informationen zu den Aufbrüchen in der Straßendatenbank digital zugreifen kann. Vorteilhaft ist, wenn Schäden am Straßenkörper direkt am Handgerät einem Aufbruch zugeordnet werden können.
		E5.9	Im Rahmen eines vollumfänglichen digitalen Aufbruchmanagements sollte die Stadt Steinfurt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.
F6	Verkehrsflächen- und Finanzmanagement sind in Steinfurt bereits miteinander verbunden. Im Rahmen der Digitalisierung wird es nötig sein, beides enger miteinander zu verzahnen.	E6.1	Bei der Stadt Steinfurt sollten Kämmererei und die Abteilung Tief- und Straßenbau bereits beim Aufbau der Straßendatenbank eng zusammenarbeiten.
		E6.2	In der künftigen Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt die Rechte so definieren, dass auch die Kämmererei auf das System zugreifen kann. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einzusehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Langfristig sollte die Stadt Steinfurt alle durchgeführten Maßnahmen in der Straßen-datenbank dokumentieren. Zusätzlich sollte sie alle Unterlagen zu den Maßnahmen in der Datenbank ablegen, beginnend mit der Entscheidung über die Durchführung bis hin zur Schlussrechnung. So kann sie die Datenbank zugleich als Dokumenta-tion für den Jahresabschluss nutzen.
F7	Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Steinfurt bei ihren Straßen und Wirt-schaftswegen nicht entgegenwirken.	E7	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig die Bilanzwerte getrennt nach Straßen und Wirt-schaftswegen ermitteln können. Nur so lässt sich das bilanzielle Risiko im Detail analysieren.
F8	In Steinfurt deutet das Alter der Verkehrsflächen insgesamt derzeit noch auf kein bi-lanzielles Risiko hin. Ob sich aus dem Zustand ein bilanzielles Risiko ergibt, kann nicht verlässlich beurteilt werden.	E8	Die Stadt Steinfurt muss sich zeitnah mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuel-les Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie not-wendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten; gerne bereits ebenso mittel- bis lang-fristig.
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in Steinfurt unterschreiten den Richtwert für eine auskömmliche und wirtschaftliche Unterhaltung deutlich. Ei-nige Faktoren sprechen dafür, dass das Risiko resultierend aus der geringen Unter-haltung gemildert wird.	E9	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Aufwen-dungen nach den Arten der Erhaltungsmaßnahmen sowohl bei den Eigen- als auch Fremdleistungen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Steinfurt die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung einsetzt.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Steinfurt hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Defi-nition von begleitenden Kennzahlen.	E1	Die Stadt Steinfurt sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem mit den Zielen ein internes Controlling ermöglicht wird. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.
F2	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem und die Datenlage zu den Gräbern auf den Friedhöfen.	E2	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Arbeiten zur Erfassung der steuerungsrelevanten In-formationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen stringent weiterverfolgen. So kann sie möglichst bald über die notwen-dige Kenntnis über die Strukturen verfügen, um hierauf Planungen aufzusetzen.
F3	Die Stadt Steinfurt hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsar-beit entwickelt und umgesetzt.	E3	Die Stadt Steinfurt sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funkti-onsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Steinfurt erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Für das Jahr 2018 ergibt sich in Steinfurt ein Gebührendefizit von über 130.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.	E4	Die Stadt Steinfurt sollte alle Möglichkeiten nutzen, die stete Unterdeckung zumindest zu reduzieren. Hier bietet sich an, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.
F5	Die Stadt Steinfurt kalkuliert regelmäßig ihre Grabnutzungsgebühren. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.	E5.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.
		E5.2	Die Stadt Steinfurt sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.
		E5.3	Die Stadt Steinfurt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.
F6	In der Stadt Steinfurt bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	E6	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.
F7	Die Stadt Steinfurt analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch die aktuelle Erfassung der Friedhofsdaten hat sie eine weitere Informationsquelle, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.	E7.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.
		E7.2	Die Stadt Steinfurt sollte mit Hilfe der neu gewonnen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.
		E7.3	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.4	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.
F8	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Steinfurt unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Steinfurt Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	E8.1	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E8.2	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E8.3	Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Steinfurt weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Steinfurt befand sich bis 2019 in der Pflicht zur Aufstellung eines **Haushaltssicherungskonzeptes**. Diese wurden jeweils von der Kommunalaufsicht nach § 75 Absatz 4 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) genehmigt. Mit der Haushaltssatzung 2020 konnte die Stadt den Haushaltsausgleich darstellen und damit die Haushaltssicherung verlassen.

Seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in 2009 hat Steinfurt bis 2014 Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung erzielt. Danach konnte sie die **Jahresergebnisse** deutlich verbessern. In 2018 und 2019 wurden Überschüsse von 8,6 und 6,0 Mio. Euro erzielt. Neben der durchgeführten Haushaltskonsolidierung hat Steinfurt hier auch wesentlich von steigenden Steuererträgen aufgrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert.

Die **Ergebnisplanung** sieht für 2021 und 2022 Defizite und für 2023 und 2024 wieder Überschüsse vor. Um die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie zumindest teilweise abzufedern, hat der Landesgesetzgeber haushaltsrechtliche Hilfen nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) für die Kommunen in NRW geregelt. Die Haushaltsbelastung infolge der COVID-19-Pandemie ist bei der Haushaltsplanung 2021 zu prognostizieren und als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Die Stadt Steinfurt hat jedoch keine nennenswerte Verschlechterung ermitteln können und hat daher nach Rücksprache mit der Kommunalaufsicht auf eine entsprechende Anwendung der gesetzlichen Regelung verzichtet.

Das **Eigenkapital** hat sich im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 von 22 Mio. Euro auf 39,8 Mio. Euro nahezu verdoppelt. Das Eigenkapital aus der Eröffnungsbilanz 2009 betrug jedoch noch rund 55 Mio. Euro. Der danach stattgefundene Eigenkapitalverzehr konnte in den letzten Jahren noch nicht wieder vollständig ausgeglichen werden. Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen gehört die Stadt Steinfurt zu den 25 Prozent mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 19,3 Mio. Euro. Damit kann sie zumindest für einen begrenzten Zeitraum ihrer Funktion als Risikoversorge nachkommen. Aufgrund der Haushaltsplanung 2021 bis 2024 wird sich das Eigenkapital

nicht nennenswert erhöhen und der Handlungsspielraum der Stadt Steinfurt bleibt weiter eingeschränkt.

Die **Verschuldung** im Kernhaushalt der Stadt Steinfurt ist im Betrachtungszeitraum zurückgegangen. Bis 2019 konnte die Stadt ihre Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten um sechs Mio. Euro abbauen. Besonders hervorzuheben ist, dass die Stadt Steinfurt die bis dahin benötigten Liquiditätskredite komplett tilgen konnte. Auf Konzernebene weist Steinfurt geringere Verbindlichkeiten je Einwohner aus als die meisten der Vergleichskommunen.

Die erzielten Liquiditätsüberschüsse der letzten Jahre konnte die Stadt Steinfurt nicht nur zum Schuldenabbau einsetzen, sondern auch zur Mitfinanzierung wichtiger **Investitionen**. Bei einer Betrachtung der Altersstruktur des Gebäudevermögens weisen die Sporthallen bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade auf. Hier muss die Stadt mittelfristig mit steigenden Reinvestitionsbedarfen rechnen.

Die **Auswirkungen der Pandemie** haben für Steinfurt nach eigenen Angaben bisher zu keinen wesentlichen finanziellen Verschlechterungen geführt. Viele andere Kommunen haben hier mit deutlich höheren Ertragsausfällen und Mehraufwendungen umzugehen. Wichtigstes Ziel muss für die Stadt Steinfurt weiter ein ausgeglichener Haushalt sein, um das Eigenkapital und die Liquidität weiter zu stärken und sich dadurch Handlungsspielräume für nachhaltiges kommunales Handeln zu erhalten.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Um zu jedem Zeitpunkt aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation** zur Verfügung zu haben, wird der Stadt Steinfurt empfohlen, sich bei der Erstellung und Feststellung des Jahresabschlusses stärker den gesetzlichen Fristen anzunähern. Auch sollte sie das bisher genutzte Finanzberichtswesen weiterentwickeln und über die Ausführung des Finanzplans mit den investiven Maßnahmen intensiver berichten. Durch einen früheren Berichtstermin (z. B. 30. Juni) werden die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig in die Lage versetzt, bei Gefährdung der Haushaltsziele Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können.

Die Stadt Steinfurt konnte in den vergangenen Jahren den Haushalt durch **Konsolidierungsmaßnahmen** positiv beeinflussen. Durch die stufenweise Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer A und B haben sich Steuererträge in diesem Bereich von 5,1 Mio. Euro in 2014 auf 7,8 Mio. Euro in 2019 erhöht. Ein weiterer Konsolidierungserfolg bei steuerbaren Handlungsfeldern wurde durch den Wegfall der Verlustabdeckung für die Bäder erzielt (jährlich 0,44 Mio. Euro). Die dadurch erzielten Entlastungen reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen komplett zu kompensieren. Die Stadt Steinfurt sollte daher trotz des rechtlich nicht mehr notwendigen Haushaltssicherungskonzeptes weiter Konsolidierungspotenziale identifizieren und entwickeln. Auf die bestehenden Konzepte kann sie dabei aufsetzen.

Die Haushaltsbewirtschaftung wird stark von den **übertragenen Haushaltsermächtigungen** aus dem Vorjahr beeinflusst. Im Aufwandsbereich gehört Steinfurt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Übertragungen je Einwohner. Auch im investiven Bereich überträgt die Stadt Ermächtigungen ins Folgejahr. Vom dann insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz kann die Stadt jedoch im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte auch tatsächlich verausgaben. Die Stadt hat in einer Richtlinie Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen getroffen. Hier sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten, diese Richtlinie

mit konkreten Vorgaben stringenter zu gestalten. Auf eine Vielzahl von kleineren Übertragungen könnte aus Bagatellgründen verzichtet werden sowie größere Übertragungen gegebenenfalls neu veranschlagt werden.

Bei der Fördermittelrecherche geht die Stadt Steinfurt strukturiert und gezielt vor. Durch das eingerichtete zentrale **Fördermittelmanagement** hat die Stadt einen guten Überblick über alle förderfähigen Maßnahmen der Verwaltung. Sie nutzt und fördert für diesen Bereich die interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Steinfurt. Handlungsmöglichkeiten gibt es noch durch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank sowie den Aufbau eines förderbezogenen Berichtswesens.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgefördert 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 Steinfurt ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Steinfurt 2013 bis 2021

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

Bei der letzten überörtlichen Finanzprüfung standen die Jahresabschlüsse bis 2012 zur Verfügung. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Der Jahresabschluss 2019 sowie die Gesamtabchlüsse 2016 bis 2018 liegen als Entwurf vor und sind unter dem Vorbehalt der aktuellen örtlichen Prüfung mitberücksichtigt worden.

Die im Haushaltsplan 2021 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2022 bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls in die Analyse mit einbezogen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Steinfurt war mit dem Haushalt 2019 letztmalig in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Sie unterliegt daher zurzeit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Steinfurt 2015 bis 2021

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Steinfurt 2015 bis 2019 (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.290	-2.183	5.137	1.322	-1.778	8.648	5.957
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro *	0	0	5.137	6.458	4.680	13.328	19.285
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro *	21.955	19.842	19.625	20.081	20.135	20.423	20.552
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	5.137	1.322	-1.778	8.648	5.957
Veränderung der allgemeinen Rücklage gemäß § 44 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	22	70	-218	438	53	288	129

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.290	-2.183					0
Fehlbetragsquote in Prozent	13,0	9,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	6,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet das Jahresergebnis direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

** Es handelt sich um den zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses 2019

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

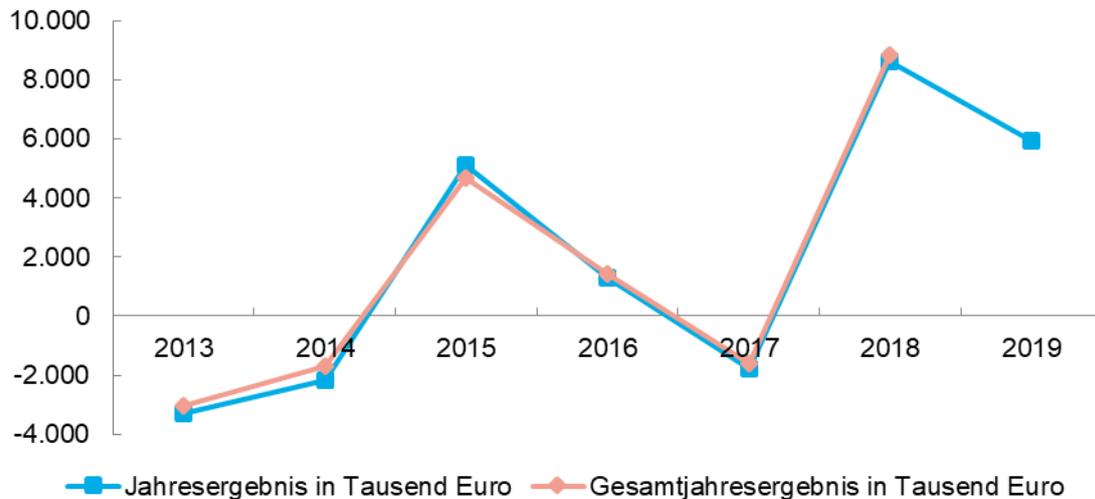
Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	291	-966	-989	1.206	2.081
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	19.576	18.609	17.621	18.827	20.908
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.552	20.552	20.552	20.552	20.552
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	291	-966	-989	1.206	2.081
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	2,4	2,5	positives Ergebnis	positives Ergebnis

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Steinfurt hat in den letzten Jahren die Jahresergebnisse deutlich verbessern können. Hierbei profitiert die Stadt wesentlich von der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Das Jahresergebnis 2019 ist insofern besser als die strukturelle 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.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2019

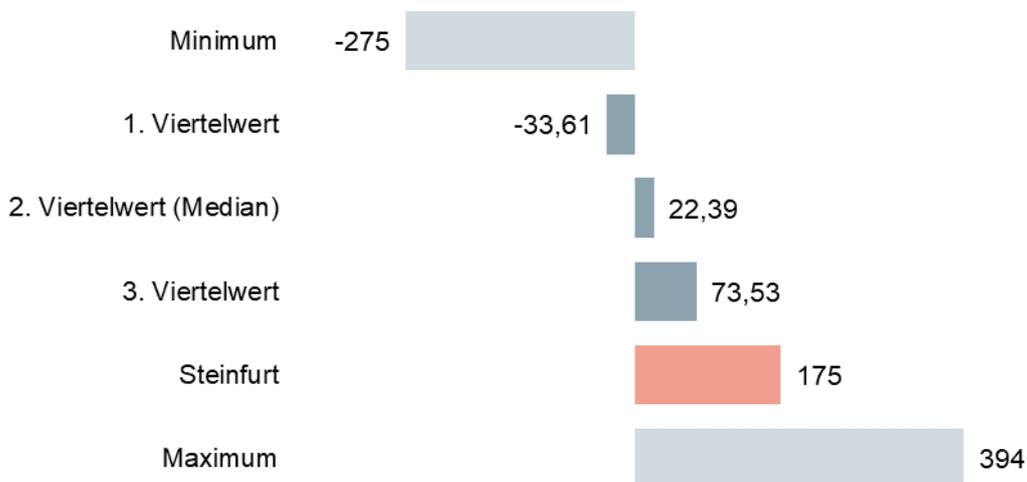


Die Stadt Steinfurt hat in den ersten Jahren nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in 2009 Jahresfehlbeträge erzielt. Dieser Trend hat sich im aktuellen Betrachtungszeitraum bis 2014 fortgesetzt. Die Stadt war daher für die Haushalte 2011 bis 2019 in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dieses Konzept hat Wirkung gezeigt, so dass sich im Betrachtungszeitraum die Jahresergebnisse deutlich gebessert haben. Das saldierte Jahresergebnis 2013 bis 2019 beträgt plus 13,8 Mio. Euro. Neben der Haushaltskonsolidierung hat die Stadt in den letzten Jahren auch ganz wesentlich von Steigerungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer profitiert. Allein die Gewerbesteuer hat sich von 8,9 Mio. Euro in 2013 auf 14,1 Mio. Euro in 2019 erhöht. In 2018 konnte Steinfurt das beste Jahresergebnis mit plus 8,6 Mio. Euro erzielen. Neben den erwähnten Effekten bei den Steuererträgen hat die Stadt in diesem Jahr zusätzlich von höheren Schlüsselzuweisungen vom Land (plus 3,7 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr) profitiert. Die grundsätzlich positive Entwicklung zeigt sich auch bei den Ergebnissen auf Konzernebene.

Im betrachteten Zeitraum sind die Jahresergebnisse jeweils deutlich besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Durchschnittlich beträgt die jährliche Verbesserung rund 5,5 Mio. Euro. Die Planung für 2020 sah einen Überschuss von 0,3 Mio. Euro vor. Nach ersten Einschätzungen der Verwaltung wird die Ergebnisrechnung 2020 voraussichtlich mit einem Überschuss zwischen drei und fünf Mio. Euro abschließen.

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich für die Stadt Steinfurt ein Jahresergebnis 2019 von 175 Euro. Damit ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 gehört die Stadt Steinfurt bis auf 2017 zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den besseren Werten. In den Jahren 2015, 2018 und 2019 kann sich die Stadt sogar in der Spitzengruppe positionieren.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Strukturelles Ergebnis 2019 in Tausend Euro

Steinfurt	
Jahresergebnis	5.957
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-33.978
Bereinigungen Sondereffekte	604
= bereinigtes Jahresergebnis	-27.417
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	30.002
= strukturelles Ergebnis	2.585

Das strukturelle Ergebnis 2019 ist um 3,4 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ergibt sich vor allem aus folgenden Gründen:

- Der Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) ist um zwei Mio. Euro geringer als die Werte aus 2019.
- 2019 konnte Steinfurt wie schon 2018 hohe Erträge aus den Schlüsselzuweisungen vereinnahmen. Der Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ist um 2,2 Mio. Euro niedriger.
- Zudem haben saldierte Sondereffekte von 0,6 Mio. Euro das Jahresergebnis 2019 beeinflusst (Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und Zinsaufwendungen an Kreditinstitute).

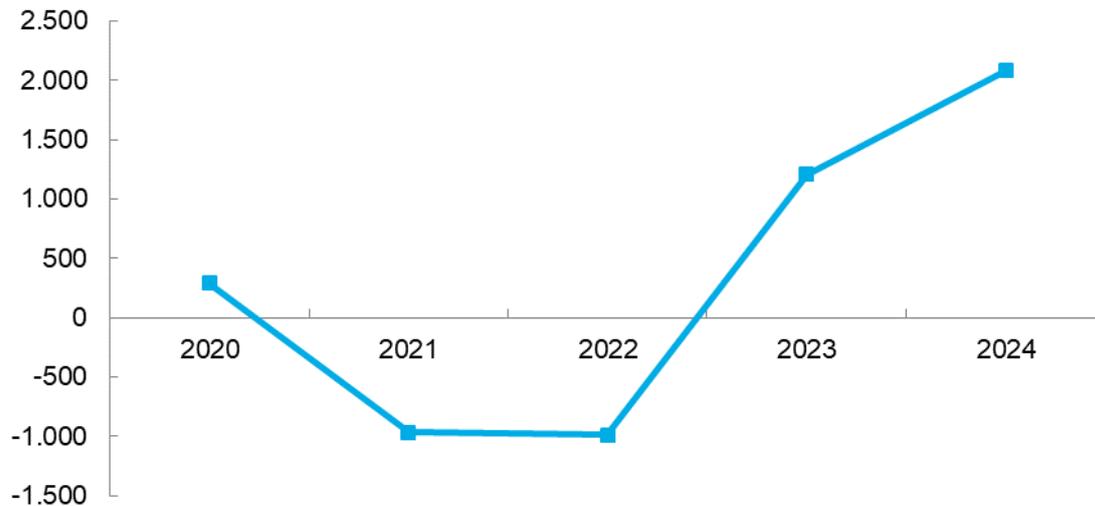
Das positive strukturelle Ergebnis 2019 von rund 76 Euro je Einwohner deutet dennoch auf einen momentan strukturell ausgeglichenen Haushalt hin. Wie sich die aktuelle Planung der Stadt Steinfurt bis 2024 darstellt, wird im folgenden Kapitel betrachtet.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Steinfurt plant für 2021 und 2022 mit Defiziten und für 2023 und 2024 mit Überschüssen in der Ergebnisrechnung. Nennenswerte Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Haushalt werden von der Stadt Steinfurt nicht erwartet und insofern auch nicht als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan mit aufgenommen. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht identifiziert worden.

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 Steinfurt in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die Stadt Steinfurt plant für 2021 und 2022 mit Defiziten und für 2023 und 2024 wieder mit Überschüssen in der Ergebnisrechnung. Der grundsätzlich positive Trend der letzten Jahre setzt sich damit zumindest für die nächsten beiden Jahre nicht fort.

Um die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie zumindest teilweise abzufedern, hat der Landesgesetzgeber haushaltsrechtliche Hilfen nach dem NKF-CIG für die Kommunen in NRW geregelt. Nach § 4 ist bei der Haushaltsplanung 2021 die Haushaltsbelastung infolge der COVID-19-Pandemie zu prognostizieren und als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Entsprechend ist das Verfahren für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 vorzunehmen. Die Stadt Steinfurt hat für 2020 lediglich eine saldierte Verschlechterung aufgrund der COVID-19-Pandemie von rund 0,2 Mio. Euro ermittelt. Auch für 2021 konnte die Stadt keine nennenswerte Verschlechterung ermitteln und hat daher nach Rücksprache mit der Kommunalaufsicht auf eine entsprechende Anwendung der gesetzlichen Regelung verzichtet.

Die Planung einer Kommune unterliegt naturgemäß Chancen und Risiken. Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. Die Stadt Steinfurt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 einen Überschuss von 2.080.749 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2019 bedeutet dies eine Verschlechterung von 674.000 Euro.

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

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *	13.900	17.260	3.360	4,4
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer *	13.777	17.457	3.680	4,8

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer *	1.761	2.381	620	6,2
Schlüsselzuweisungen *	15.412	20.221	4.809	5,6
Übrige Erträge	45.770	35.829	-9.941	-4,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	17.109	20.362	3.253	3,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11.820	13.029	1.209	2,0
Allgemeine Kreisumlage *	14.095	16.575	2.480	3,3
Sonstige Transferaufwendungen	19.623	23.619	3.996	3,8
Übrige Aufwendungen	22.016	17.482	-4.534	-4,5

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

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

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

Die **Gewerbsteuer** hat sich in den letzten Jahren, wie bei den meisten Kommunen, positiv entwickelt. Im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 hat sich die Gewerbesteuer der Stadt Steinfurt von 8,9 Mio. Euro auf 14,1 Mio. Euro erhöht. 2016 wurde ein Höchstwert an Gewerbesteuererträgen von 16,1 Mio. Euro erreicht. Für 2020 rechnet die Stadt Steinfurt damit, den geplanten Ansatz von 14 Mio. Euro um 1,3 Mio. Euro zu übertreffen. Ein Rückgang der Gewerbesteuer aufgrund der Corona-Pandemie ist daher in Steinfurt bisher nicht zu beobachten. Nach Angaben der Verwaltung liegt dies an einem guten Branchenmix und an der Vielzahl an Gewerbesteuerzahler, die von den wirtschaftlichen Einschränkungen der Pandemie nicht betroffen sind. Die Stadt erhält dennoch für 2020 aufgrund der gesetzlichen Regelung des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes Bundes- und Landesmittel von 875.000 Euro. Aufgrund des guten Verlaufs in 2020 plant die Stadt Steinfurt für 2021 mit Gewerbesteuererträgen von 15 Mio. Euro und steigert ihre Ansätze bis 2024 anhand der Orientierungsdaten des Landes³. Zusätzliche Planungsrisiken sind hier nicht zu erkennen.

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020 Az. 304.-46.05.01-264/20

Bei den **Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer)** plant die Stadt mit einer für 2021 zur Verfügung stehenden Verteilmasse aus dem Orientierungsdatenerlass multipliziert mit der entsprechenden Schlüsselzahl der Stadt Steinfurt. Für die mittelfristige Planung bis 2024 werden ebenfalls Steigerungen gemäß den Orientierungsdaten verwendet. Aufgrund der Abhängigkeit bei diesen Steuererträgen von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinausgehende zusätzliche Planungsrisiken sind jedoch nicht zu erkennen.

Die Stadt Steinfurt erhält im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs **Schlüsselzuweisungen** vom Land. Für 2021 hat die Stadt bereits die Festsetzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2021 berücksichtigt. Danach erhält Steinfurt Schlüsselzuweisungen in Höhe von 19,5 Mio. Euro. Für die mittelfristige Planung bis 2024 legt die Stadt die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass zugrunde. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht zu erkennen. Es bestehen jedoch hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Schlüsselzuweisungen vom Land sind bei der Stadt Steinfurt die größte Ertragsposition. Die Stadt ist daher vergleichsweise stark von diesen staatlichen Leistungen abhängig und damit auch von der zukünftigen Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts. Die eigene Steuerkraft ist vergleichsweise gering. In 2019 beträgt der Anteil der Steuererträge an den gesamten ordentlichen Erträgen rund 45 Prozent. Mit dieser Steuerquote gehört die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Steueranteil.

Bei der Planung der **Personalaufwendungen** werden alle bekannten Einflussfaktoren auf den Personalkörper berücksichtigt. Aufgrund der eingeplanten Tarifsteigerung für 2021 sowie einem Stellenmehrbedarf von 9,5 Stellen erhöhen sich die Personalaufwendungen um 0,9 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Für die Jahre 2022 bis 2024 werden die Ansätze der Gehaltsaufwendungen für die Tarifbeschäftigten und der Beamtenbesoldung um jährlich knapp 2,5 Prozent gesteigert. Mit diesen Steigerungsraten versucht die Stadt Risiken zu minimieren. Der Personalbereich war in den vergangenen Jahren Bestandteil der Haushaltskonsolidierung. Durch eine restriktive Personalbewirtschaftung konnte die Stadt Steinfurt mit ihren Personalaufwendungen im Ist jeweils (zum Teil deutlich) unter den Planansätzen abschließen. Mit einer Personalquote von 6,68 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner gehört Steinfurt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Personalausstattung. In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

Die Stadt Steinfurt hat im Haushaltsplan 2021 bereits den Beschluss des Kreises Steinfurt über die Haushaltssatzung 2021 berücksichtigen können und damit auch den aktuellen Hebesatz zur **allgemeinen Kreisumlage** von 27,8 Prozent. Danach geht die Stadt von einer jährlichen Steigerung der Zahllast von durchschnittlich 2,7 Prozent aus und liegt damit im Bereich der Planungen des Kreises. Die Planung der allgemeinen Kreisumlage ist grundsätzlich mit Unsicherheiten behaftet. Neben dem zukünftigen Umlagebedarf des Kreises ist die allgemeine Kreisumlage von der Entwicklung der eigenen Steuerkraft und der Entwicklung der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreis Steinfurt abhängig. Gerade letzteres ist nur schwer zu prognostizieren. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsraten der Stadt Steinfurt werden jedoch bei dieser großen Aufwandsposition keine zusätzlichen Risiken gesehen.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** und den **sonstigen Transferaufwendungen** (im Wesentlichen Jugendamtsumlage) sind ebenfalls keine zusätzlichen Planungsrisiken ersichtlich.

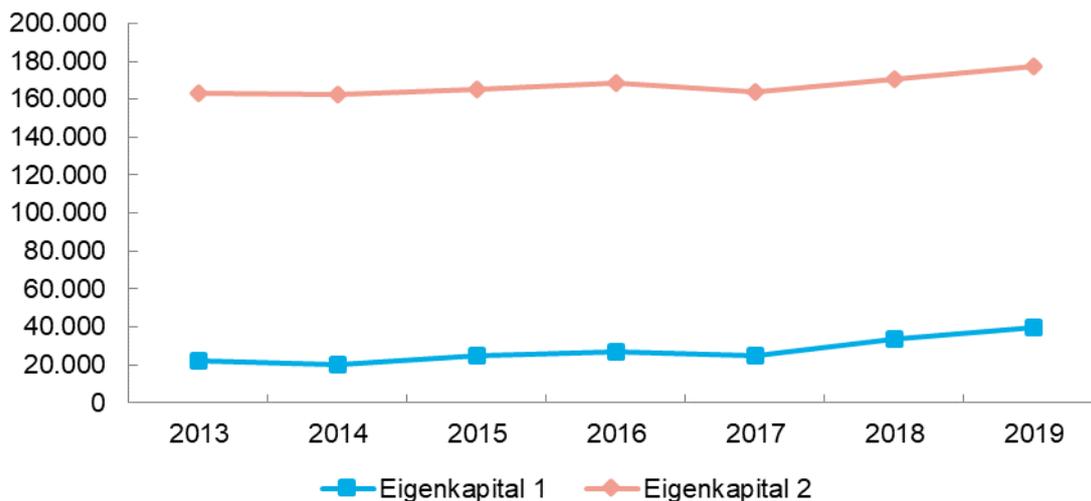
Auch nach Einschätzung der Kämmerei beinhaltet die Planung insgesamt mehr Chancen als Risiken. Ob sich die finanziellen Folgen durch die COVID-19-Pandemie tatsächlich nur geringfügig auf den Haushalt der Stadt Steinfurt auswirken bleibt abzuwarten. Insofern besteht durch die Nichtanwendung der gesetzlichen Regelung des NKF-CIG ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Steinfurt weist Ende 2019 Eigenkapital von rund 40 Mio. Euro aus und verfügt dadurch über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Aufgrund der mittelfristigen Planung bis 2024 wird sich das Eigenkapital nicht nennenswert erhöhen.

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 Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2019

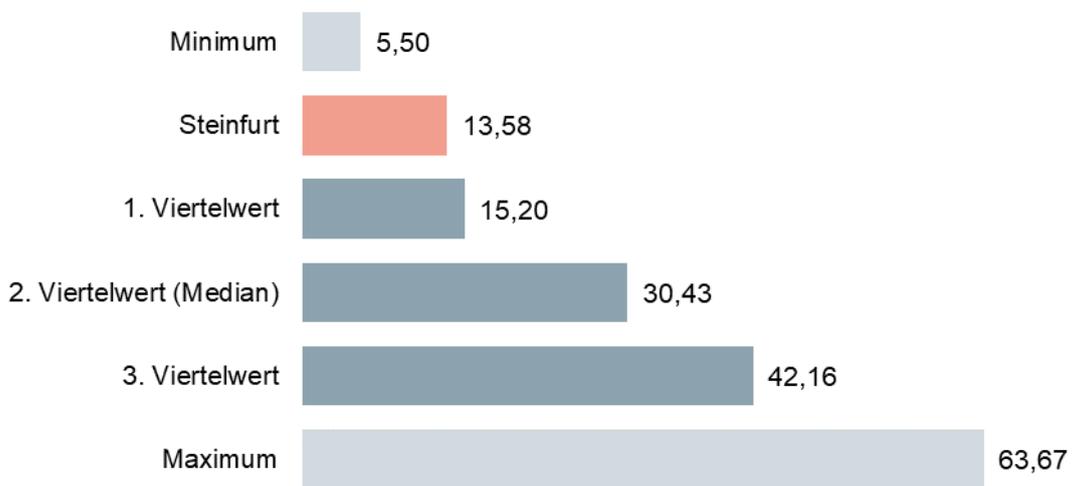


Das Eigenkapital hat sich Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 von 22 Mio. Euro auf 39,8 Mio. Euro nahezu verdoppelt. Diese Steigerung ist im Wesentlichen auf die positiven Jahresergebnisse zurückzuführen, die entsprechend eigenkapitalerhöhend wirken. Das Eigenkapital aus der Eröffnungsbilanz 2009 betrug jedoch noch rund 55 Mio. Euro. Der danach stattgefundene Eigenkapitalverzehr konnte daher in den letzten Jahren noch nicht wieder vollständig ausgeglichen werden. Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapital 2) ergibt sich eine Steigerung um 14 Mio. Euro auf 177,3 Mio. Euro. Die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge betragen Ende 2019 137,5 Mio. Euro. Dieser vergleichsweise hohe Wert deutet darauf hin, dass die Stadt einen Großteil des Sachanlagevermögens durch Zuwendungen und Beiträge Dritter finanzieren konnte.

Die Ausgleichsrücklage der Stadt Steinfurt wurde durch den Jahresfehlbetrag 2010 bereits vollständig aufgebraucht. Durch die positiven Jahresergebnisse ab 2015 konnte die Ausgleichsrücklage wieder aufgebaut werden. Sie hat Ende 2019 einen Bestand von 19,3 Mio. Euro. Damit kann sie zumindest für einen begrenzten Zeitraum ihrer gesetzlich vorgesehenen Funktion als Risikovorsorge nachkommen. Aufgrund der Haushaltsplanung 2021 bis 2024 wird sich das Eigenkapital nicht nennenswert erhöhen und der Handlungsspielraum der Stadt Steinfurt bleibt weiter eingeschränkt.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



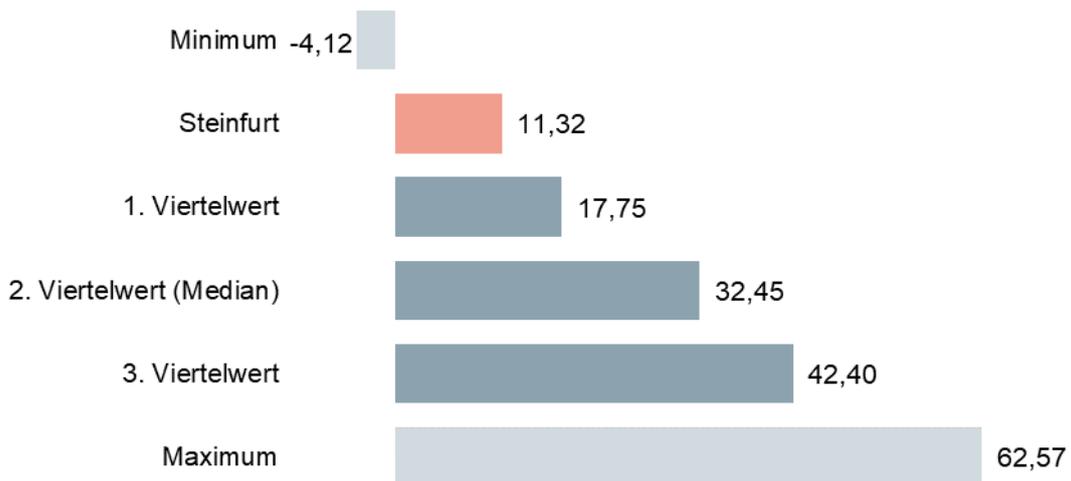
Steinfurt gehört durchgängig zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Bei der Eigenkapitalquote 2 ergibt sich eine bessere Positionierung über dem Median.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
60,42	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63

Die Entwicklung des Gesamteigenkapitals im Konzern Stadt Steinfurt verläuft ähnlich wie im Kernhaushalt. Das im aktuellsten Gesamtabchluss 2018 ausgewiesene Eigenkapital beträgt 38,3 Mio. Euro. Gegenüber 2013 bedeutet dies eine Erhöhung um 15,3 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich ist diese Eigenkapitalausstattung jedoch ebenfalls vergleichsweise niedrig.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verschuldung im Kernhaushalt der Stadt Steinfurt ist im Betrachtungszeitraum zurückgegangen. Auf Konzernebene kann die Stadt geringere Verbindlichkeiten je Einwohner ausweisen als die meisten der Vergleichskommunen. Aufgrund der erwirtschafteten Liquiditätsüberschüsse konnte die Stadt Liquiditätskredite abbauen und Investitionen mitfinanzieren.
- Im Gebäudebereich weisen die Sporthallen bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrade auf. Aufgrund der sich insgesamt verändernden Schullandschaft der Stadt Steinfurt wird in diesem Bereich der Investitionsschwerpunkt der nächsten Jahre liegen.

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 Gesamtabchluss ein.

Schulden Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2019

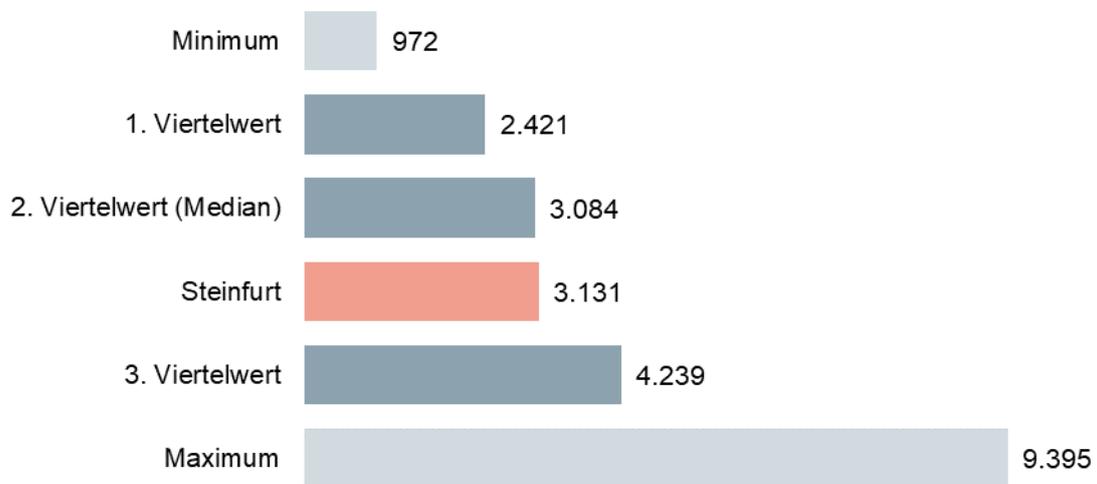
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	50.792	48.426	45.771	43.196	41.796	44.314	42.355
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	15.000	14.000	14.000	12.000	10.872	11.493	1.713
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.306	1.279	2.134	1.312	1.924	1.574	2.005
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	801	879	1.255	1.777	252	259	361
Sonstige Verbindlichkeiten	920	861	490	678	416	655	636
Erhaltene Anzahlungen	5.922	6.353	6.712	4.470	6.483	9.195	7.906
Verbindlichkeiten gesamt	74.741	71.799	70.362	63.433	61.743	67.490	54.974
Rückstellungen	47.247	49.287	52.309	50.706	55.290	52.964	50.888
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	637	825	495	508	722	896	850
Schulden gesamt	122.625	121.911	123.166	114.646	117.755	121.350	106.713

Die Schulden der **Stadt Steinfurt** haben sich im Betrachtungszeitraum um 15,9 Mio. Euro reduziert. Das entspricht einem Rückgang von 13 Prozent. Dabei sind vor allem die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung abgebaut worden. Während in 2013 noch 15 Mio. Euro an Liquiditätskrediten ausgewiesen wurden, sind es Ende 2019 nur noch 1,7 Mio. Euro. Dabei handelt es sich jedoch um Kredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“, bei denen die Zins- und Tilgungsleistungen aus dem Förderprogramm erfolgen. Daher ist die Stadt Steinfurt zum 31. Dezember 2019 faktisch auf keine Liquiditätskredite mehr angewiesen. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um noch nicht verwendete Zuwendungen aus der Investitions-, Bildungs-, Sport- und Feuerschutzpauschale. Nach Aktivierung des durch die Zuwendung mitfinanzierten Anlagegutes wird die erhaltenen Anzahlung zum Sonderposten umgebucht und damit nicht mehr den Schulden, sondern dem wirtschaftlichen Eigenkapital zugerechnet.

Neben den Verbindlichkeiten gehören die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich zu den Schulden. Bei den Rückstellungen sind die Pensionsrückstellungen mit 42,4 Mio. Euro die größte Position. Bei einer Inanspruchnahme wird durch die gebildete Rückstellung zwar der Aufwand gedeckt, nicht aber die Auszahlung. Um die Pensionsrückstellungen zumindest teilweise mit tatsächlicher Liquidität zu hinterlegen, hält die Stadt Steinfurt Fondsanteile an einem Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw). Diese Fondsanteile sind auf der Aktivseite der Bilanz als Wertpapiere des Anlagevermögens bilanziert.

Die Schulden im Kernhaushalt der Stadt Steinfurt von 106,7 Mio. Euro ergeben eine Pro-Kopf-Verschuldung von 3.131 Euro. Damit sortiert sich Steinfurt im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt ein:

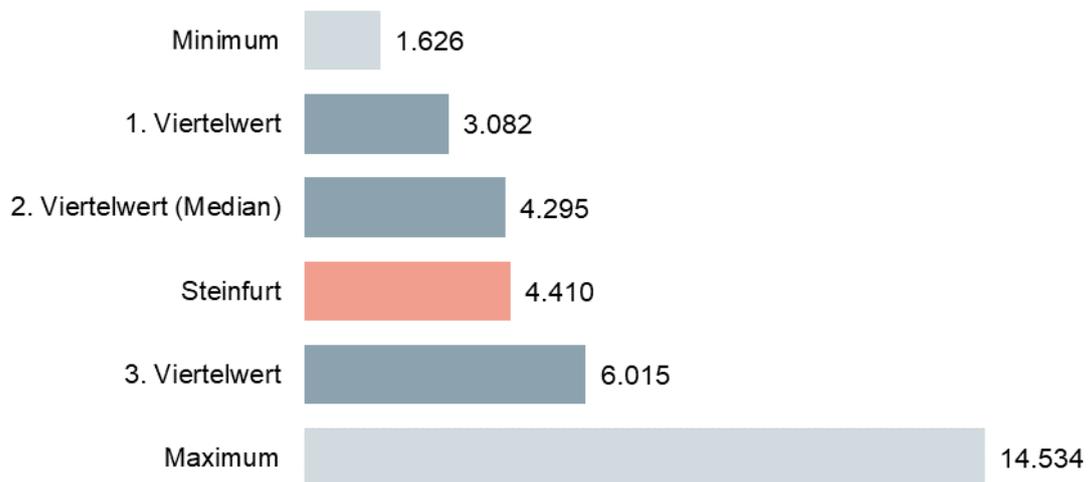
Schulden je Einwohner in Euro 2019



Im Vergleichsjahr 2019 liegt Steinfurt bei 63 Vergleichswerten nur knapp oberhalb des Medians. Auch in den Jahren davor gehört die Stadt zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Pro-Kopf-Verschuldung.

Auf Konzernebene (Basis Gesamtabschlüsse) ergibt sich für das Vergleichsjahr 2018 folgende Positionierung:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen. Bis auf 2016 gehört der Konzern Stadt Steinfurt zur Hälfte der Kommunen mit der höheren Pro-Kopf-Verschuldung. Da sich die Gesamtverschuldung zu 63 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Steinfurt verwendet. Teilweise standen noch nicht bei allen Vergleichskommunen die Gesamtabschlüsse zur Verfügung. In diesen Fällen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Diese hilfsweise errechneten Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune bezieht die gpaNRW in den Vergleich mit ein.

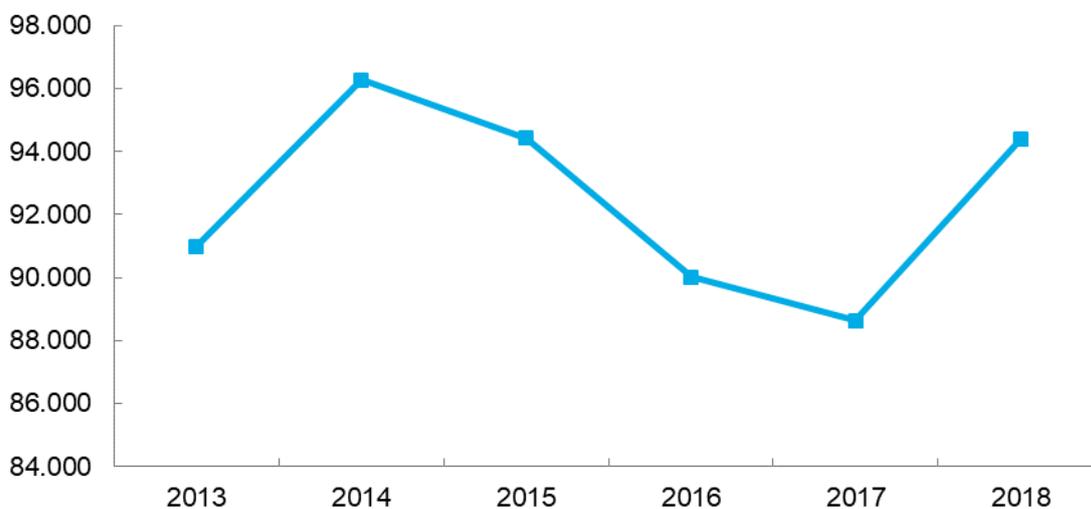
Zu den im Gesamtabchluss der Stadt Steinfurt voll zu konsolidierenden verselbstständigten Aufgabenbereiche gehört:

- die Steinfurter Energie- und Infrastruktur GmbH (StEIn GmbH) und
- die Stadtwerke Steinfurt GmbH.

Die StEIn GmbH ist im Wesentlichen zuständig für den Betrieb der Bäder und das Halten von Beteiligungen. Die Stadtwerke sind zuständig für die öffentliche Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung, Energiedienstleistungen, Telekommunikation sowie die Straßenbeleuchtung in der Stadt Steinfurt.

Die im Gesamtabchluss bilanzierten Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt Steinfurt haben sich dabei wie folgt entwickelt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2018



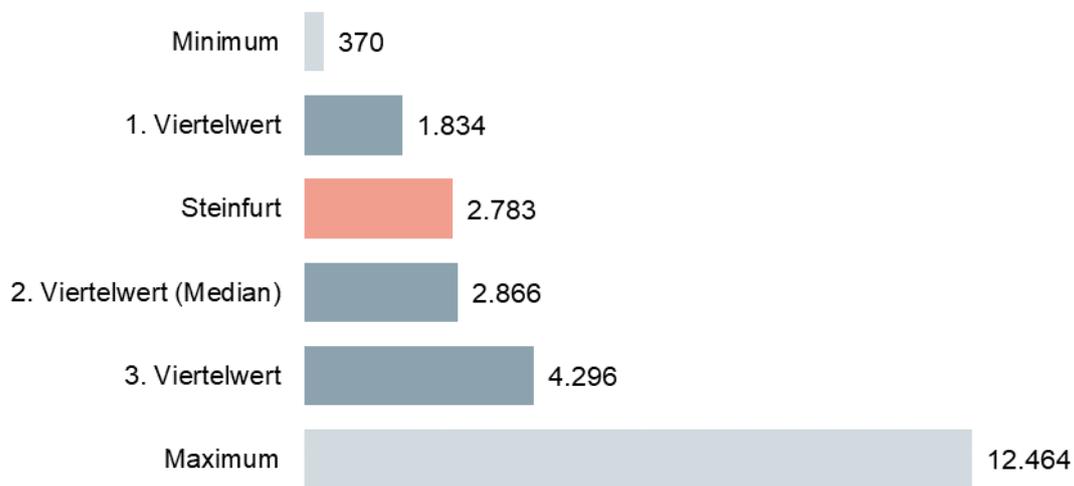
Die Gesamtverbindlichkeiten im Konzern haben sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2018 um 3,4 Mio. Euro auf 94,4 Mio. Euro erhöht. Die wesentlichsten Positionen sind die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts (55,8 Mio. Euro) und die Investitionskredite der Stadtwerke (21,3 Mio. Euro).

Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum ist auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- Die Investitionskredite (+7,2 Mio. Euro) und die erhaltenen Anzahlungen (+3,3 Mio. Euro) haben sich erhöht.
- Die Liquiditätskredite dagegen sind bis 2018 um 4,6 Mio. Euro auf 11,5 Mio. Euro zurückgegangen. Es handelt sich dabei um die Liquiditätskredite des Kernhaushalts, die in 2019 komplett getilgt worden sind (siehe vorheriges Kapitel).

Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten stehen in der Tabelle 5 als Anlage dieses Teilberichts. Die Gesamtverbindlichkeiten 2018 von 94,4 Mio. Euro entsprechen 2.783 Euro je Einwohner. Im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt Steinfurt damit wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 104 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Steinfurt kann sich auf Konzernebene ab 2014 in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten einsortieren.

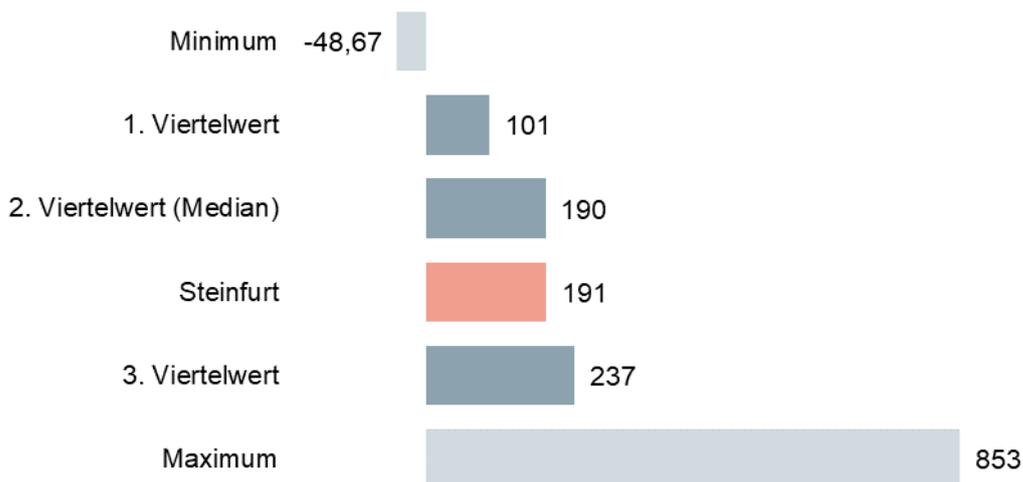
Betrachtet und vergleicht man dagegen nur die Verbindlichkeiten der Kernhaushalte, gehört Steinfurt zur Hälfte der Kommunen mit den höheren Werten (Vergleichsjahr 2019). In vielen anderen Kommunen haben daher die verselbstständigten Aufgabenbereiche einen größeren Einfluss auf die Gesamtverbindlichkeiten als bei der Stadt Steinfurt.

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

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die Stadt Steinfurt konnte in den Jahren 2013 bis 2019 einen Überschuss aus dem laufenden Geschäft von insgesamt 41,6 Mio. Euro erwirtschaften. Der positive Verlauf in den Ergebnisrechnungen hat sich daher auch deutlich im zahlungswirksamen Bereich widerspiegelt. Mit den erzielten Liquiditätsüberschüssen konnten Investitionen mitfinanziert und Liquiditätskredite abgebaut werden. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vergleichsjahr 2019 beträgt 6,5 Mio. Euro bzw. 191 Euro je Einwohner. Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen ergibt sich damit folgende Positionierung:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen. Bis auf 2016 und 2017 gehört Steinfurt zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. In 2019 liegt die Stadt Steinfurt mit einem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner von 191 Euro nur knapp über dem Medianwert. In 2013 lag der Median noch bei -1,83 Euro. Viele der Vergleichskommunen konnten daher in den letzten Jahren ihre Ergebnisse aus dem laufenden Geschäft deutlich verbessern.

Salden der Finanzrechnung Steinfurt in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-643	2.035	2.965	5.113	5.968
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.381	-7.207	-4.184	-5.937	-1.554

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-5.024	-5.172	-1.219	-824	4.414
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.173	4.306	1.530	3.241	-1.154
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.851	-866	311	2.417	3.260

Von 2020 bis 2024 plant die Stadt Steinfurt mit einem Finanzmittelfehlbetrag von insgesamt 7,8 Mio. Euro. Dieser setzt sich zusammen aus einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 15,4 Mio. Euro und einem negativen Saldo aus Investitionstätigkeit von 23,3 Mio. Euro. Zur Finanzierung der Investitionen ist neben den eigenen liquiden Mitteln und Zuwendungen Dritter auch die Aufnahme von Krediten geplant. Von 2020 bis 2023 steigt die Neuverschuldung um 11,3 Mio. Euro.

Die Stadt plant in den nächsten Jahren investive Auszahlungen in Höhe von rund 60 Mio. Euro, davon allein 33,7 Mio. Euro für Baumaßnahmen. Wie sich die Altersstruktur beim Sachanlagevermögen momentan darstellt und welche Investitionen zukünftig geplant sind, wird im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ betrachtet.

1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den bilanzierten Schulden einer Kommune stehen auf der Aktivseite der Bilanz Vermögenspositionen gegenüber, die eine Kommune unmittelbar liquidieren kann und zur Schuldenablösung einsetzen kann. Dabei handelt es sich um liquide Mittel und Forderungen. Diese Bilanzbeziehung stellt die gpaNRW mit der Effektivverschuldung dar. In einem weiteren Schritt werden die effektiven Schulden um weitere Positionen des Umlaufvermögens wie Wertpapiere und Ausleihungen bereinigt (erweiterte Effektivverschuldung).

Effektive Schulden Steinfurt 2013 bis 2019 in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	74.741	71.799	70.362	63.433	61.743	67.490	54.974
+ Rückstellungen	47.247	49.287	52.309	50.706	55.290	52.964	50.888
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	637	825	495	508	722	896	850
Schulden	122.625	121.911	123.166	114.646	117.755	121.350	106.713
- liquide Mittel	4.652	3.281	10.473	8.120	11.347	19.432	14.898
- Forderungen	4.236	3.814	3.341	3.369	3.297	4.787	5.507
Effektive Schulden	113.737	114.815	109.352	103.157	103.111	97.131	86.308
Effektive Schulden je Einwohner	3.413	3.466	3.291	3.063	3.066	2.864	2.532

Steinfurt kann Ende 2019 knapp 20 Prozent ihrer Schulden mit kurzfristig liquidierbaren Vermögen ablösen. Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung sinkt die Pro-Kopf-Verschuldung von 3.131 Euro auf 2.532 Euro.

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. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND Steinfurt	RND Steinfurt	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	28	65
Verwaltungsgebäude	40	80	80	26	67
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	64	32	50
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	37	54
Schulsporthallen	40	60	50	12	75
Abwasserkanäle	50	80	66	30	54
Straßen und Wirtschaftswege **	30	60	50	23	54

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

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

** Der Anlagenabnutzungsgrad für die Straßen und Wirtschaftswege ist dem Teilbericht „Verkehrsflächen“ entnommen und bezieht sich daher abweichend auf das Jahr 2018

Die Stadt Steinfurt hat sich im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeiten für mittlere bis eher lange Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich bei längeren Nutzungszeiträumen die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Es erhöht sich allerdings auch das Risiko von vorzeitigen außerordentlichen Abschreibungen. In Steinfurt entfallen in 2019 10,3 Prozent

der ordentlichen Aufwendungen auf die Abschreibungen. Mit diesem Wert gehört die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Abschreibungsintensität. Hier wird deutlich, dass die Stadt Steinfurt anlagenintensive Bereiche wie die Gebäude sowie das Straßen- und Kanalnetz im Kernhaushalt bilanziert hat und somit auch der Aufwand für Abschreibungen die Ergebnisrechnung des Kernhaushalts belastet.

Der Bilanzwert beim Gebäudevermögen ist im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 um 4,9 Mio. Euro auf 67,5 Mio. Euro gesunken. Der durch Abschreibungen und Abgänge bedingte Werteverzehr beträgt im gleichen Zeitraum jedoch 13 Mio. Mio. Euro. Die Stadt Steinfurt konnte zumindest einen Teil des bilanziellen Werteverzehrs durch neue Investitionen ausgleichen. Die größte Investition in den letzten Jahren war in 2016 der Neubau des Feuerwehrgerätehauses an der Anton-Wattendorf-Straße in Borghorst. Der Neubau des zweiten Feuerwehrstandortes in Burgsteinfurt ist für 2022/2023 vorgesehen. Dies wird sich weiter positiv auf den jetzt schon unauffälligen Abnutzungsgrad von 50 Prozent bei den Feuerwehrgerätehäusern auswirken.

Fortgeschrittene Abnutzungsgrade ergeben sich bei den Schulsporthallen und den Verwaltungsgebäuden. Von den sieben bilanzierten Schulsporthallen haben fünf nur noch eine geplante Restnutzungsdauer von unter zehn Jahren. Für die älteste Turnhalle am Gymnasium Arnoldinum ist bereits ein Neubau geplant. Im Haushalt 2021 sind dafür bereits Planungskosten eingestellt. Alle Hallen sind nach Angaben der Verwaltung aufgrund einer regelmäßigen Unterhaltung in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand. Die Stadt muss hier dennoch aufgrund der Altersstruktur der Hallen mit mittelfristig steigenden Reinvestitionsbedarfen rechnen.

Bei den Verwaltungsgebäuden sind neben dem Rathaus auch das alte Rathaus sowie das Behördenhaus berücksichtigt. Das Behördenhaus ist nach dem Umzug des Archivs zurzeit ohne Nutzung. Das alte Rathaus wird durch den Verkehrsverein genutzt und durch das städtische Standesamt für Trauungen. Das Rathaus als Hauptgebäude der Stadtverwaltung ist aus 1981 und daher bei der Hälfte der geplanten Gesamtnutzungsdauer angelangt. Momentan werden Maßnahmen des Brandschutzes durchgeführt, aber größere Sanierungen sind nicht geplant und nach Angaben der Verwaltung auch noch nicht notwendig.

Die Schulgebäude sind der wertmäßig wichtigste Teil des Gebäudeportfolios und weisen bei einer rein bilanziellen Betrachtung mit 54 Prozent einen noch unauffälligen Abnutzungsgrad auf. Größere Investitionen sind im Betrachtungszeitraum nicht durchgeführt worden. Der Schwerpunkt lag aufgrund der Förderprogramme durch Land und Bund bei der Digitalisierung. Die Schullandschaft der Stadt Steinfurt unterliegt zurzeit einem Veränderungsprozess. Die sich daraus ergebenden räumlichen Änderungen werden nach Angaben der Verwaltung voraussichtlich im Haushaltsplan 2022 mit entsprechenden investiven Maßnahmen berücksichtigt.

Das Verkehrsinfrastrukturvermögen weist mit 54 Prozent einen noch unauffälligen Wert beim Anlagenabnutzungsgrad auf. Nähere Ausführungen zur Unterhaltungs- und Investitionsstrategie der Stadt Steinfurt für die Straßen und Wirtschaftswege finden sich im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Steinfurt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie

sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt kann die gesetzlichen Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht einhalten. Es liegen daher nicht zu jedem Zeitpunkt aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.

→ **Feststellung**

Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen werden die kommunalen Entscheidungsträger über die unterjährige Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dabei werden noch Optimierungspotenziale gesehen.

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 Steinfurt** bringt ihre Haushalte regelmäßig im Oktober ein und verabschiedet diese im Dezember des Vorjahres. Daher kann sie die gesetzliche Anzeigefrist bei der Kommunalaufsicht (30. November) nicht ganz einhalten. Sie unterliegt aber nur wenige Tage der vorläufigen Haushaltsführung. Für die Haushaltssatzung 2021 hat das Land die Anzeigefrist gemäß § 4 Absatz 6 des NKF-CIG bis zum 01. März 2021 verlängert. Aufgrund der Beschlussfassung der Haushaltssatzung des Rates der Stadt Steinfurt am 25. Februar ist diese Frist eingehalten worden.

Den Jahresabschluss konnte die Stadt nur in 2016 innerhalb der gesetzlichen Frist feststellen (bis zum 31. Dezember des Folgejahres). Ansonsten werden die Jahresabschlüsse regelmäßig erst im übernächsten Jahr festgestellt. Der Jahresabschluss 2019 konnte aufgrund von Personalausfällen erst im Februar 2021 dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung übergeben werden. Die Feststellung ist für den Sommer 2021 geplant. Die Stadt verfügt dadurch nicht über alle notwendigen aktuellen Informationen zur Haushaltssituation und kann bei der Haushaltsplanung noch nicht das endgültige Ergebnis des Vorjahres mitberücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte es sich zum Ziel nehmen, die gesetzlichen Fristen für die Erstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten.

Bei der Erstellung der Gesamtabchlüsse hat die Stadt Steinfurt von der Vereinfachungsregelung nach dem 2. NKFVG Gebrauch gemacht und die Gesamtabchlüsse 2016 und 2017 als Entwurf dem Gesamtabchluss 2018 beigefügt. Sie greift dabei auf externe Unterstützung zurück. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Ein entsprechender Ratsbeschluss liegt vor.

Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen der Stadt Steinfurt unterjährig die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor. Aufgrund des bis 2019 aufzustellenden Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) hatte die Stadt Steinfurt der Kommunalaufsicht verpflichtend einen Finanzzwischenbericht zum Stichtag 30. September und einen abschließenden Finanzbericht zum Stichtag 31. Dezember vorzulegen. Auch nach Beendigung der HSK-Pflicht führt die Stadt dieses bewährte Berichtswesen weiter. Die einzelnen Fachdienste melden und erläutern der Kämmerei wesentliche Abweichungen des Ergebnisplanes, welche diese in einem Gesamtbericht zusammenfasst. Sowohl für den Ergebnisplan als auch für den Finanzplan erfolgt eine Prognose zum 31. Dezember. Auch über den Verlauf wichtiger Investitionsmaßnahmen wird textlich berichtet, wobei der Schwerpunkt beim Berichtswesen auf die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen liegt. Die Finanzberichte werden dem Rat zur Kenntnis gegeben.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinfurt, das bisher genutzte Finanzberichtswesen weiterzuentwickeln. Über die Ausführung des Finanzplans mit den investiven Maßnahmen sollte intensiver berichtet werden. Durch einen früheren Berichtstermin (z. B. 30. Juni) werden die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig in die Lage versetzt, bei Gefährdung der Haushaltsziele Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt konnte in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Handlungsfeldern erzielen. Die dadurch erzielten Mehrerträge reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

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

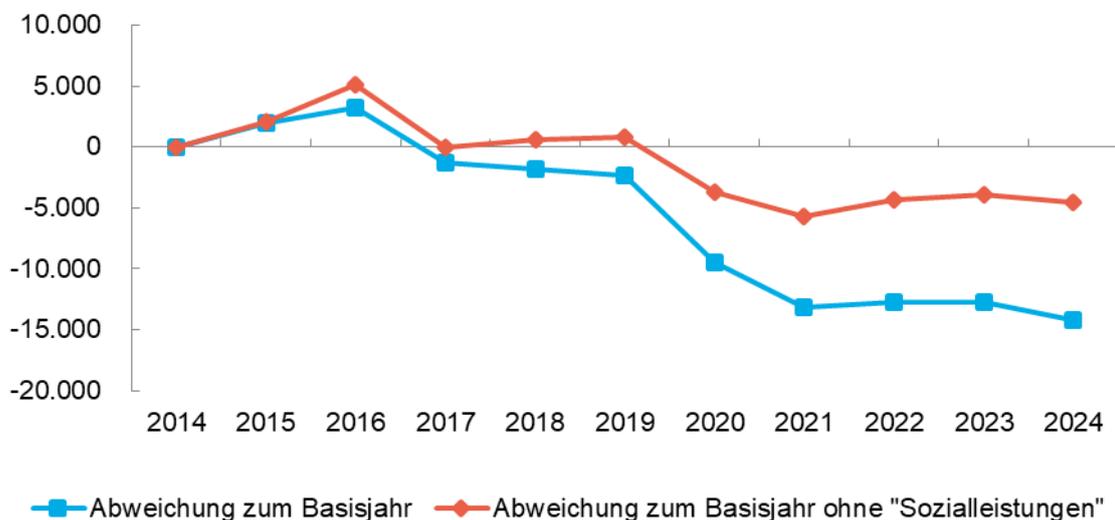
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte wurden Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und Aufwendungen aus der Zuführung zu Rückstellungen sowie Zinsaufwendungen bereinigt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Steinfurt in Tausend Euro 2014 bis 2024



bis 2019 Ist-Werte, ab 2020 Plan-Werte

Der Trendverlauf der bereinigten Jahresergebnisse geht nach einer anfänglichen Verbesserung ab 2016 zurück. Gegenüber dem Basisjahr 2014 ergibt sich bis 2019 eine Verschlechterung von 2,3 Mio. Euro. Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist damit, wie auch in vielen anderen Kommunen, gegensätzlich zum Verlauf der tatsächlichen Jahresergebnisse. Das tatsächliche Jahresergebnis 2019 hat sich gegenüber 2014 um 8,1 Mio. Euro verbessert. Diese Verbesserung ist vor allem durch die in der Grafik bereinigten Positionen erreicht worden wie die Gewerbesteuer, die Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen.

Aufwandssteigerungen haben sich im betrachteten Zeitraum unter anderem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ergeben. Trotz einer restriktiven Personalbewirtschaftung haben sich die Aufwendungen in diesem Bereich um 3,1 Mio. Euro erhöht. Auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (hier vor allem die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen des Gebäude- und Infrastrukturvermögens) haben sich um 1,3 Mio. Euro erhöht.

Ein weiterer erheblicher Faktor für Aufwandssteigerungen sind die Sozialleistungen. Von 2014 bis 2019 ergibt sich allein hier eine Erhöhung von 3,1 Mio. Euro und bis 2024 von weiteren 6,5 Mio. Euro. Der wesentliche Anteil entfällt dabei auf die Jugendamtsumlage. Bereinigt man die Jahresergebnisse in einem zusätzlichen Schritt um die Sozialleistungen, ergibt sich ausgehend vom Basisjahr 2014 bis 2019 eine Verbesserung von 0,8 Mio. Euro (rote Trendlinie). Ansonsten verläuft der Trend der bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen konstant zu den bereinigten Jahresergebnissen.

Die Stadt Steinfurt konnte diese Aufwandssteigerungen aber auch durch eigene Konsolidierungsbemühungen zumindest teilweise kompensieren. Ein wesentlicher Teil des Haushaltssicherungskonzeptes war die stufenweise Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer A und B. Die Grundsteuererträge haben sich dadurch von 5,1 Mio. Euro in 2014 auf 7,8 Mio. Euro in 2019 erhöht. Wie sich die Hebesätze der Realsteuern im Zeitverlauf entwickelt haben, wird im nachfolgenden Kapitel dargestellt. Ein weiterer Konsolidierungserfolg bei steuerbaren Handlungsfeldern wurde durch den Wegfall der Verlustabdeckung für die Bäder erzielt (jährlich 0,44 Mio. Euro).

Von 2019 nach 2020 geht die Trendkurve deutlich zurück. Hier zeigt sich der typische Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten. In Betrachtungszeitraum bis 2019 sind die Jahresergebnisse (zum Teil deutlich) besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Der Rückgang ab 2020 ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt Steinfurt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte trotz des rechtlich nicht mehr notwendigen Haushaltssicherungskonzeptes weiter Konsolidierungspotenziale identifizieren und entwickeln. Auf die bestehenden Konzepte kann dabei aufgesetzt werden. Können zukünftige Aufwandssteigerungen nicht mehr allein durch steigende Steuererträge kompensiert werden, sind Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Positionen notwendig.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Im Betrachtungszeitraum haben sich die Hebesätze der Stadt Steinfurt wie folgt entwickelt:

Hebesätze Steinfurt 2014 bis 2020 (in von Hundert)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grundsteuer A	275	309	313	338	363	388	388
Grundsteuer B	451	465	569	592	617	638	642
Gewerbsteuer	423	426	428	450	450	450	450

Durch die Anhebung der Hebesätze konnte die Stadt ihre Erträge bei der Grundsteuer A und B von 5,1 Mio. Euro in 2013 auf 7,8 Mio. Euro in 2019 steigern. Das entspricht einer Zunahme von 55 Prozent. Die Gewerbesteuer hat sich im gleichen Zeitraum von 8,9 Mio. Euro auf 14,1

Mio. Euro erhöht. Diese Steigerung ist jedoch im Wesentlichen bedingt durch die positive konjunkturelle Entwicklung der Gewerbesteuerzahler und nur zu einem vergleichsweise geringen Teil auf die Steigerung bei den Hebesätzen zurückzuführen.

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

Hebesätze 2020 im Vergleich (in von Hundert)

	Stadt Steinfurt	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	388	328	285	298	223
Grundsteuer B	642	519	578	548	443
Gewerbesteuer	450	434	448	413	418

Für 2021 hat die Stadt Steinfurt keine Anhebung der Hebesätze vorgesehen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Steinfurt überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen in einem vergleichsweise hohen Umfang. Bei den investiven Auszahlungen kann die Stadt jedoch im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes auch tatsächlich verausgaben. Die Stadt hat in einer Richtlinie Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen getroffen. Hier gibt es noch Handlungsmöglichkeiten, diese Richtlinie mit konkreten Vorgaben stringenter zu gestalten.

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.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Steinfurt im konsumtiven und im investiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

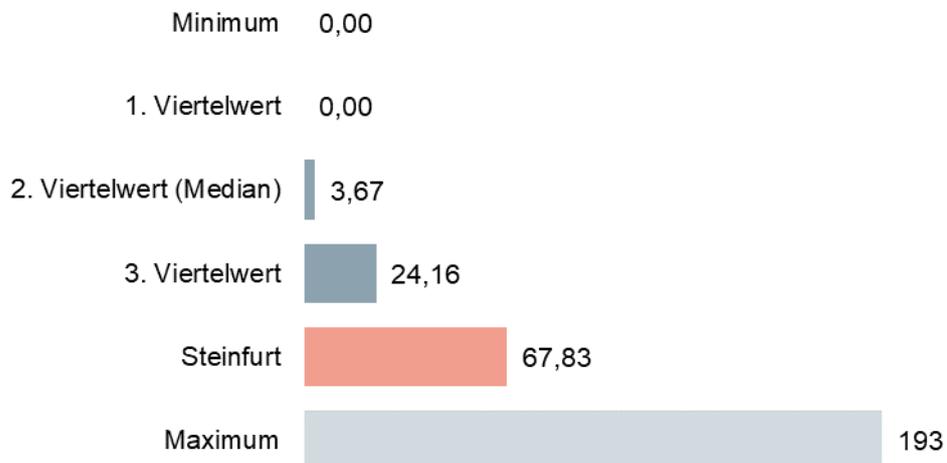
Ordentliche Aufwendungen Steinfurt 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	67.179	85.052	83.653	88.686	90.291
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	353	431	748	1.062	2.312

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,5	0,5	0,9	1,2	2,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	67.531	85.483	84.401	89.748	92.603
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,5	0,5	0,9	1,2	2,5
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	70.986	77.437	80.911	77.552	78.889
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105,1	90,6	95,9	86,4	85,2

Die übertragenen Haushaltsermächtigungen haben sich in den letzten Jahren von 0,4 Mio. Euro auf 2,3 Mio. Euro deutlich erhöht. Der durchschnittliche Ansatzerhöhungsgrad beträgt 1,1 Prozent. Im betrachteten Zeitraum haben die Ermächtigungsübertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen jeweils einen höheren Anteil am fortgeschriebenen Ansatz als bei den meisten Vergleichskommunen. Die deutlich höheren Übertragungen von 2018 nach 2019 sind im Wesentlichen durch Übertragungen für das Projekt „Gute Schule 2020“ und für die energetische Sanierung eines Schulgebäudes aus Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes entstanden. Auf den Einwohner bezogen betragen die Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich 67,83 Euro. Damit positioniert sich die Stadt Steinfurt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Die Stadt Steinfurt gehört in den letzten Jahren jeweils zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Übertragungen je Einwohner. Übertragungen im konsumtiven Bereich belasten die Ergebnisrechnung des Folgejahres. Viele Kommunen verzichten daher vollständig auf diese Übertragungen oder gehen damit sehr zurückhaltend um. Von den 56 Vergleichskommunen in 2019 haben 19 Kommunen keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. In 2018 waren es 41 von 114 Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte eine Überprüfung der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vornehmen. Auf eine Vielzahl von kleineren Übertragungen könnte aus Bagatellgründen verzichtet werden sowie größere Übertragungen gegebenenfalls neu veranschlagt werden. Dadurch erhöht sich die Transparenz der Haushaltsplanung.

Die Stadt Steinfurt hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Richtlinie vom 16. Mai 2013 geregelt. Diese Richtlinie wird jedes Jahr im Haushaltsplan unter dem Punkt „Leitfaden zur flexiblen Mittelbewirtschaftung“ aufgeführt. Die Richtlinie legt vor allem die Dauer der Ermächtigungsübertragungen fest. Eine spezielle Dienstanweisung mit weitergehenden Regelungen ist nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Übertragung von Haushaltsermächtigungen stringenter regeln. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung einer Wertgrenze erfolgen und durch höhere Anforderungen an die Begründung einer vom Fachbereich beantragten Ermächtigungsübertragung.

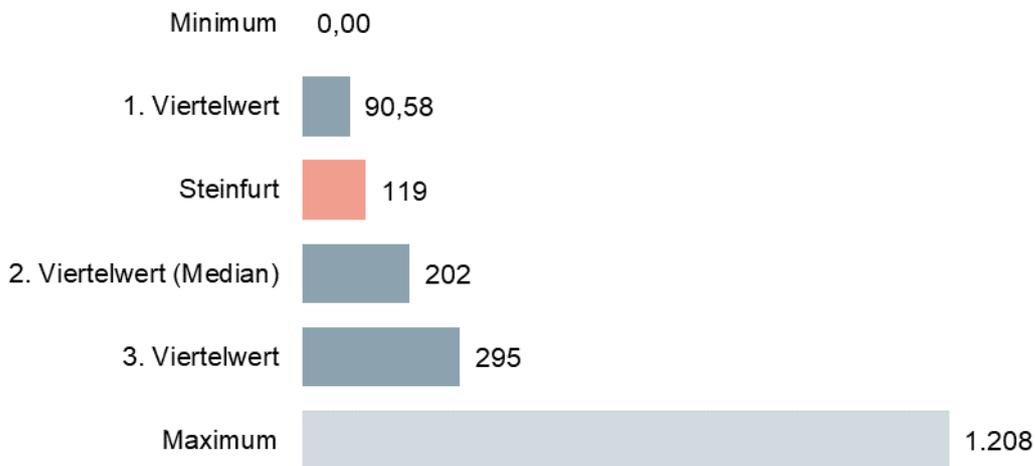
Neben den Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich nutzt die Stadt Steinfurt auch Ermächtigungsübertragungen bei den investiven Auszahlungen.

Investive Auszahlungen Steinfurt 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.154	10.075	6.931	12.213	9.205
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.847	4.212	3.893	2.946	4.054
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	47,2	41,8	56,2	24,1	44,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.001	14.287	10.823	15.159	13.259
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	32,1	29,5	36,0	19,4	30,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.086	6.726	5.141	10.355	5.415
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,1	47,1	47,5	68,3	40,8

Der Planansatz bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit wird durch die Ermächtigungsübertragungen um durchschnittlich 3,8 Mio. Euro oder 42,7 Prozent erhöht. In das Haushaltsjahr 2019 sind 4,1 Mio. Euro investive Auszahlungsmittel bzw. 119 Euro je Einwohner übertragen worden.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Steinfurt geht bei den Übertragungen im investiven Bereich restriktiver um als die meisten der 56 Vergleichskommunen. In 2018 und 2019 ergibt sich sogar eine Positionierung nahe dem 1. Viertelwert. Die insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung kann jedoch nur zu durchschnittlich 52,6 Prozent in Anspruch genommen werden. In allen Jahren können jedoch zumindest die übertragenen Mittel in Anspruch genommen werden.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019

Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,84	15,50	33,06	42,28	53,52	95,29	56

In 2019 mit den hohen investiven Übertragungen kann die Stadt nur rund 41 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes auch tatsächlich verausgaben und positioniert sich damit unterhalb des Medianwertes. In den Jahren davor kann die Stadt bessere Ergebnisse erzielen. Von 2015 bis 2018 gehört Steinfurt zur Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Grad der Inanspruchnahme. In 2018 gehört sie sogar mit einem Wert von 68,31 Prozent zur Spitzengruppe.

Die Stadt Steinfurt kann jedoch - wie viele andere Kommunen auch – nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Haushaltsermächtigungen in Anspruch nehmen. Dies liegt zum einen an den eigenen begrenzten personellen Kapazitäten in der Bauabteilung. Zum anderen ist es aufgrund der nach wie vor guten Auftragslage in der Baubranche oftmals schwierig, geeignete Unternehmen zeitgerecht für Bauprojekte zu gewinnen.

Durch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) kann eine Kommune ihre Bauvorhaben im Hinblick auf die Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeiten optimieren. Nähere Erläuterungen und Empfehlungen hierzu finden sich im Teilbericht „Vergabewesen“ (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling).

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Steinfurt geht bei der Fördermittelrecherche strukturiert und gezielt vor. Durch das eingerichtete zentrale Fördermittelmanagement hat die Stadt einen guten Überblick über alle förderfähigen Maßnahmen der Verwaltung. Sie nutzt und fördert für diesen Bereich die interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Steinfurt.

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 Steinfurt** hat in 2019 ein zentrales Fördermittelmanagement im Fachdienst 61 – Stadtplanung und Bauordnung eingerichtet. Dieses akquiriert einen Großteil der Fördermittel und ist im weiteren Prozess auch für die Bewirtschaftung zuständig. In Einzelfällen werden auch Fördermittel in den Fachdiensten akquiriert und bewirtschaftet (z. B. das Landesförderprogramm Gute Schule 2020). Das zentrale Fördermittelmanagement steht in diesen Fällen dem Fachdienst beratend zur Seite. Um den Bereich des Fördermittelmanagements verbindlich und personenunabhängig zu regeln, erarbeitet die Stadt zurzeit eine entsprechende Dienstanweisung. Die zentrale Organisation der Stadt Steinfurt bietet Vorteile im Hinblick auf den Aufbau eines gezielten Fachwissens, eines Gesamtüberblicks über alle Fördermaßnahmen und der Möglichkeit einer Abstimmung und Koordinierung verschiedener Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung.

Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedene Möglichkeiten wie Newsletter, Förderlotsen der Bezirksregierung und der NRW.BANK sowie Angebote der Kommunalagentur. Darüber hinaus wurde in 2020 ein lokales Netzwerk für Fördermittel im Kreis Steinfurt mit initiiert, um durch eine interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich Erfahrungen und Wissen auszutauschen.

Der Antragsprozess wird von der Verwaltung als sehr unterschiedlich angesehen, vor allem was den zu erwartenden Aufwand für eine Beantragung und Umsetzung betrifft. So ist z. B. im letzten Jahr ein Förderantrag aufgrund des hohen Aufwandes verworfen worden. Auch werden die unterschiedlichen Antragsverfahren bei Bundes- und Landesprogrammen kritisch gesehen sowie die fehlenden konkreten Zeitvorgaben.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Das strukturierte Vorgehen der Stadt Steinfurt bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, Rückforderungen zu vermeiden und Auflagen und Fristen aus dem Förderbescheid einzuhalten. Bei der Digitalisierung und einem förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.

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.

Bei der Stadt Steinfurt begleitet das zentrale Fördermittelmanagement den gesamten Prozess von der Beantragung und Bewirtschaftung bis zur Erstellung des Verwendungsnachweises. Alle sich aus dem Förderbescheid ergebenden Fristen und Auflagen werden in einer Zeit- und Projektplanung zusammengefasst und den Beteiligten zur Verfügung gestellt. Die Dokumentation aller wichtigen Informationen wie Projektbeschreibungen, Zeitpläne und Förderbescheide erfolgt in zentralen Förderakten. Durch das strukturierte Vorgehen konnte die Stadt Steinfurt bisher die Rückzahlung von Fördermitteln vermeiden, alle Auflagen und Nebenbestimmungen der Förderbescheide einhalten und die Verwendungsnachweise rechtzeitig erstellen. Lediglich in einem Falle kam es aufgrund einer Überprüfung durch den Landesrechnungshof zu einer Rückforderung von Fördermitteln.

Digitale Förderakten oder eine zentrale Förderdatenbank sind bisher noch nicht vorhanden.

→ Empfehlung

Im Zuge der weiteren Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank prüfen. Die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Fördermittelmanagement und den Fachdiensten kann dadurch optimiert werden und es kann als Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen dienen.

Das zentrale Fördermittelmanagement berichtet regelmäßig in Jour Fixe Terminen über alle laufenden Fördermaßnahmen der Teamleitung und dem technischen Beigeordneten. Von dort erfolgt bei Bedarf eine Kommunikation an den Verwaltungsvorstand. Ein schriftliches standardisiertes Berichtswesen ist bisher nicht eingeführt worden.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte den Aufbau eines förderbezogenen Berichtswesens überprüfen. Verwaltungsvorstand, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Steinfurt kann die gesetzlichen Fristen für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht einhalten. Es liegen daher nicht zu jedem Zeitpunkt aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor.	60	E1	Die Stadt Steinfurt sollte es sich zum Ziel nehmen, die gesetzlichen Fristen für die Erstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten.	61
F2	Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen werden die kommunalen Entscheidungsträger über die unterjährige Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dabei werden noch Optimierungspotenziale gesehen.	60	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinfurt, das bisher genutzte Finanzberichtswesen weiterzuentwickeln. Über die Ausführung des Finanzplans mit den investiven Maßnahmen sollte intensiver berichtet werden. Durch einen früheren Berichtstermin (z. B. 30. Juni) werden die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig in die Lage versetzt, bei Gefährdung der Haushaltsziele Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können.	61
F3	Die Stadt Steinfurt konnte in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Handlungsfeldern erzielen. Die dadurch erzielten Mehrerträge reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	61	E3	Die Stadt Steinfurt sollte trotz des rechtlich nicht mehr notwendigen Haushaltssicherungskonzeptes weiter Konsolidierungspotenziale identifizieren und entwickeln. Auf die bestehenden Konzepte kann dabei aufgesetzt werden. Können zukünftige Aufwandssteigerungen nicht mehr allein durch steigende Steuererträge kompensiert werden, sind Konsolidierungserfolge bei steuerbaren Positionen notwendig.	63
F4	Die Stadt Steinfurt überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen in einem vergleichsweise hohen Umfang. Bei den investiven Auszahlungen kann die Stadt jedoch im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes auch tatsächlich verausgaben. Die Stadt hat in einer Richtlinie Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen getroffen. Hier gibt es noch Handlungsmöglichkeiten, diese Richtlinie mit konkreten Vorgaben stringenter zu gestalten.	64	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine Überprüfung der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vornehmen. Auf eine Vielzahl von kleineren Übertragungen könnte aus Bagatelgründen verzichtet werden sowie größere Übertragungen gegebenenfalls neu veranschlagt werden. Dadurch erhöht sich die Transparenz der Haushaltsplanung.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Steinfurt sollte die Übertragung von Haushaltsermächtigungen stringenter regeln. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung einer Wertgrenze erfolgen und durch höhere Anforderungen an die Begründung einer vom Fachbereich beantragten Ermächtigungsübertragung.	66
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Steinfurt bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, Rückforderungen zu vermeiden und Auflagen und Fristen aus dem Förderbescheid einzuhalten. Bei der Digitalisierung und einem förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.	69	E5.1	Im Zuge der weiteren Digitalisierung der Verwaltung sollte die Stadt auch die Einführung von digitalen Förderakten bzw. einer zentralen Förderdatenbank überprüfen. Die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Fördermittelmanagement und den Fachdiensten kann dadurch optimiert werden und es kann als Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen dienen.	69
			E5.2	Die Stadt sollte den Aufbau eines förderbezogenen Berichtswesens prüfen. Verwaltungsvorstand, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	115	90,57	97,90	101	103	115	62
Eigenkapitalquote 1	13,58	5,50	15,46	30,53	42,60	63,67	61
Eigenkapitalquote 2	60,42	17,20	43,52	58,26	68,87	86,86	61
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	49,45	0,00	27,65	33,26	38,99	51,29	61
Abschreibungsintensität	10,31	0,37	5,94	7,49	8,39	12,78	60
Drittfinanzierungsquote	61,81	12,32	47,80	54,92	68,62	97,20	60

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	59,54	29,41	82,47	118	165	472	60
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	k.A.	51,33	80,52	89,50	97,64	132	60
Liquidität 2. Grades	k.A.	8,64	27,98	79,11	176	1.228	60
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	k.A.	1,59	3,33	6,72	11,19	32,00	60
Zinslastquote	7,32	0,00	0,52	1,16	1,95	7,32	62
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	44,49	32,39	47,18	53,54	58,51	72,86	61
Zuwendungsquote	26,95	7,81	15,74	22,37	26,27	37,39	62
Personalintensität	21,69	13,13	17,55	20,91	23,53	31,24	62
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,98	9,04	12,90	16,77	19,25	31,64	62
Transferaufwandsquote	43,22	37,05	40,77	44,65	48,84	59,46	62

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) Steinfurt in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	14.551	10.355	14.186	16.085	14.321	13.900
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.610	12.866	13.569	14.594	15.245	13.777
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.323	1.348	1.706	2.105	2.323	1.761
Ausgleichsleistungen	1.249	1.272	1.336	1.387	1.438	1.336
Schlüsselzuweisungen	14.744	12.839	14.111	17.775	17.589	15.412
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	44.477	38.680	44.907	51.946	50.917	46.185
Steuerbeteiligungen	2.096	2.380	1.593	1.903	2.470	2.089
Allgemeine Kreisumlagen	13.321	13.976	14.414	14.296	14.469	14.095
Summe der Aufwendungen	15.416	16.356	16.007	16.199	16.939	16.184
Saldo	29.061	22.324	28.900	35.747	33.978	30.002

Tabelle 4: Eigenkapital Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	21.955	19.842	24.762	26.540	24.815	33.751	39.837
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	21.955	19.842	24.762	26.540	24.815	33.751	39.837
Sonderposten für Zuwendungen	83.814	85.325	84.980	87.768	86.396	85.074	87.216
Sonderposten für Beiträge	57.474	56.989	55.673	54.051	52.769	51.692	50.236

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 2	163.243	162.156	165.415	168.358	163.979	170.518	177.289
Bilanzsumme	293.600	292.323	296.933	291.260	290.100	300.327	293.411

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Steinfurt in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	60.382	65.768	66.392	65.840	64.665	67.603
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	16.100	14.600	14.027	12.000	10.872	11.493
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	153	144	135	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5.339	7.413	5.389	3.957	2.652	2.898
Sonstige Verbindlichkeiten	3.045	1.976	1.729	3.688	3.910	3.168
Erhaltene Anzahlungen	5.965	6.386	6.763	4.540	6.530	9.232
Gesamtverbindlichkeiten	90.984	96.286	94.435	90.025	88.629	94.394

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Steinfurt in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-2.183	5.137	1.322	-1.778	8.648	5.957	291	-966	-989	1.206	2.081
Gewerbesteuer	8.698	14.551	10.355	14.186	16.085	14.321	14.000	15.000	15.615	16.270	17.260
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.567	12.610	12.866	13.569	14.594	15.245	15.734	14.969	15.493	16.422	17.457
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.147	1.323	1.348	1.706	2.105	2.323	2.479	2.565	2.277	2.330	2.381

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgleichsleistungen	1.201	1.249	1.272	1.336	1.387	1.438	1.476	1.480	1.843	1.906	1.957
Schlüsselzuweisungen vom Land	14.826	14.744	12.839	14.111	17.775	17.589	16.763	19.449	18.185	19.112	20.221
Summe der Erträge	37.439	44.477	38.680	44.908	51.946	50.917	50.453	53.463	53.413	56.040	59.276
Steuerbeteiligungen	1.465	2.096	2.380	1.593	1.903	2.470	543	912	1.215	1.266	1.343
Allgemeine Kreisumlage	12.861	13.321	13.976	14.414	14.296	14.469	15.107	15.293	15.376	15.753	16.575
Summe der Aufwendungen	14.325	15.416	16.356	16.007	16.199	16.939	15.650	16.205	16.591	17.019	17.918
Saldo der Bereinigungen	23.113	29.061	22.324	28.900	35.747	33.978	34.803	37.258	36.822	39.021	41.358
Saldo der Sondereffekte	-221	-856	842	-4.361	-256	-604	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-25.075	-23.068	-21.844	-26.317	-26.844	-27.417	-34.512	-38.225	-37.810	-37.815	-39.277
Abweichung vom Basisjahr	0	2.008	3.231	-1.241	-1.768	-2.341	-9.437	-13.149	-12.735	-12.739	-14.202

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Steinfurt in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-25.075	-23.068	-21.844	-26.317	-26.844	-27.417	-34.512	-38.225	-37.810	-37.815	-39.277
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.660	-2.399	-2.982	-1.592	-1.661	-1.123	-3.226	-2.962	-3.007	-3.051	-3.095
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.171	-1.172	-1.224	-1.285	-1.320	-1.563	-1.857	-1.918	-1.905	-1.930	-1.970
Jugendamtsumlage	-7.357	-7.704	-8.844	-9.563	-10.584	-11.633	-11.870	-13.788	-14.625	-14.984	-15.766

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ergebnis Sozialleistungen	-11.188	-11.275	-13.049	-12.440	-13.565	-14.319	-16.954	-18.668	-19.537	-19.965	-20.831
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-13.887	-11.793	-8.795	-13.877	-13.278	-13.098	-17.559	-19.557	-18.274	-17.850	-18.446
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	2.094	5.093	11	609	789	-3.671	-5.669	-4.386	-3.963	-4.559

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt 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 Steinfurt ist überschaubar. Die Stadt ist an elf Unternehmen beteiligt. Auf drei dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden auf zwei Beteiligungsebenen gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem mittleren Stand. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren gering. Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 1,4 Mio. Euro pro Jahr.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Steinfurt teilweise.

Zwar hält die Stadt Steinfurt die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Sie sollte jedoch auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung hinwirken. Die Beteiligungsberichte bis 2019 wurden jeweils mit dem Haushaltsplan in den Rat eingebracht. Weitere Berichte auf freiwilliger Basis erstellt die Stadt nicht.

Die Stadt Steinfurt führt aktuell eine Bedarfsabfrage für Schulungen bei den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern durch. Sie unterstützt die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter bisher nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW 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, welche auf drei Ebenen gehalten werden. Auf drei Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem niedrigen Niveau.

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

Die **Stadt Steinfurt** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt elf Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei werden jeweils drei Beteiligungen in der Rechtsform der GmbH, der eG sowie des Zweckverbandes gehalten.

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

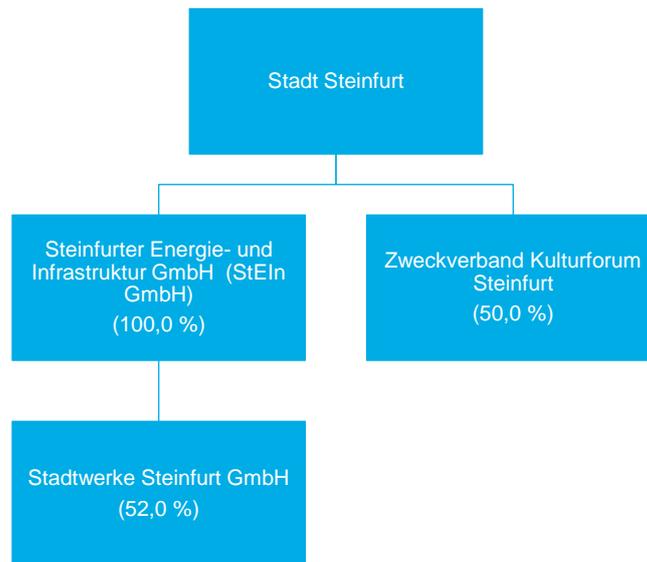
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Die Stadtwerke Steinfurt GmbH führt die Sparten Strom, Gas, Wasser, Wärme, Telekommunikation und Straßenbeleuchtung.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

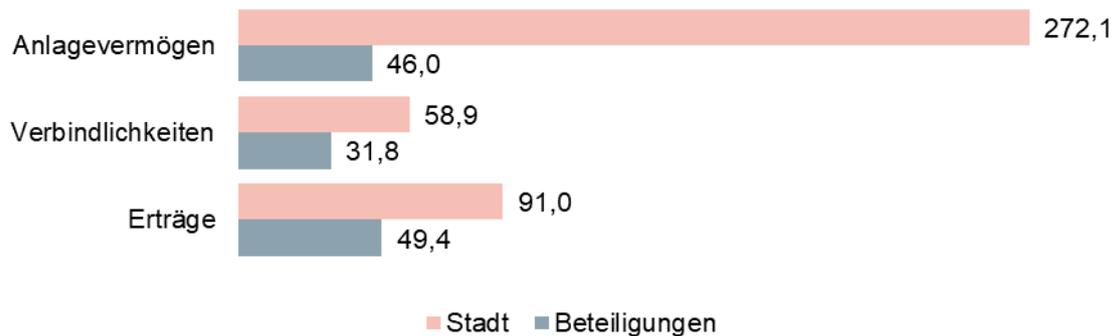
- Die Verbindlichkeiten und die erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen befinden sich im Vergleich zur Stadt auf einem mittleren Niveau. Hieraus ergibt sich eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Steinfurt GmbH.

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

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

⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2019 weniger als 20 Prozent des Anlagevermögens der Stadt Steinfurt. Davon entfällt mit 40,5 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf die Stadtwerke Steinfurt GmbH für Energienetze und weitere technische Anlagen. Sie ist aktiv in den Bereichen Strom, Gas, Wärme, Wasser und Telekommunikation. Das Anlagevermögen der StEIn GmbH von 5,4 Mio. Euro besteht im Wesentlichen aus der Finanzanlage der Stadtwerke Steinfurt GmbH sowie den Schwimmbädern.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen in 2019 rund die Hälfte der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 29,4 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Steinfurt GmbH. Die Verbindlichkeiten sind in den Berichtsjahren relativ konstant.

Die Beteiligungen erwirtschaften etwas mehr als die Hälfte der Erträge der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 45,2 Mio. Euro durch die Stadtwerke Steinfurt GmbH erwirtschaftet. Diese resultieren im Wesentlichen aus dem Verkauf von Gas, Wasser und Strom.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Steinfurt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Durchschnitt der Berichtsjahre um 1,4 Mio. Euro entlastet. Hier fehlen jedoch die Leistungsbeziehungen, die im Rahmen der Prüfung nicht beziffert wurden. Die Beteiligungen der Stadt Steinfurt haben 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 Steinfurt** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	0	0
Steuererträge	267	267	267
Konzessionsabgaben	1.493	1.646	1.756
Gewinnausschüttungen und Dividenden	0	0	0
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	1.760	1.913	2.023

Insgesamt generiert die Stadt 2,2 Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁵ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen niedrigen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Den wesentlichen Anteil der Erträge aus Beteiligungen erwirtschaftet die Stadt durch Konzessionsabgaben von der Stadtwerke Steinfurt GmbH. Die Steuererträge werden ausschließlich durch die StEIn GmbH erwirtschaftet.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	0	0	0
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	471	471	473
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	201	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	471	672	473

Insgesamt generiert die Stadt 0,6 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen sehr geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Zweckverbandsumlage für den Zweckverband Kulturforum Steinfurt. Eine geringe Umlage wird an den Zweckverband KAAW geleistet. Die Verlustübernahme in 2018 erfolgte für die Steinfurter Energie- und Infrastruktur GmbH (StEIn GmbH) aufgrund einer Verlustübernahmevereinbarung.

⁵ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

Zusätzlich gibt es noch Erträge und Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Diese konnten im Rahmen der Prüfung nicht erhoben werden. Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren mit 1,4 Mio. Euro pro Jahr.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	1.340	310	880
Bürgschaften (Stand 31.12.)	255	151	82
Gesamtsumme	1.595	461	962

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

Die Stadt Steinfurt hat an die StEIn GmbH ein Gesellschafterdarlehen von 0,9 Mio. Euro ausgegeben. Sie übernimmt des Weiteren für die Stadtwerke Steinfurt GmbH geringe Bürgschaften. Seit 2017 verringern sich diese Bürgschaften.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt 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.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Steinfurt** ist dem Kämmerer zugeordnet und wird durch ihn wahrgenommen. Lediglich der Bereich der Gesellschafterdarlehen ist einem Haushaltssachbearbeiter zugeordnet.

Die Stadt Steinfurt hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge für nahezu alle Beteiligungen vor. Hierzu zählen mittelbare Beteiligungen wie die Stadtwerke Steinfurt GmbH sowie Kleinstbeteiligungen wie die Bürger-Energie-Genossenschaft Steinfurt. Lediglich für die Zweckverbände werden die Satzungen nicht vorgehalten. Auskunftsgemäß können diese jedoch bei Bedarf unverzüglich beim jeweiligen Zweckverband abgefragt werden. Eine Aktualisierung der Daten der Steinfurter Energie- und Infrastruktur GmbH (StEIn GmbH) ist beim Beteiligungsmanagement sichergestellt. Bei den weiteren Beteiligungen ist das Beteiligungsmanagement darauf angewiesen, dass der zuständige Vertreter des Verwaltungsvorstandes die Unterlagen weiterleitet.

Die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen der StEIn GmbH gehen dem Beteiligungsmanagement zu. Dieses ist für die Verteilung an die Ratsmitglieder zuständig. Bei den weiteren Beteiligungen ist dies nicht der Fall. Lediglich bei Bedarf werden Sitzungsunterlagen der Stadtwerke Steinfurt GmbH von der Bürgermeisterin an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet. Von den sonstigen Beteiligungen erhält das Beteiligungsmanagement keine Kenntnis über die Einladungen und Niederschriften.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der StEIn GmbH sowie der Stadtwerke Steinfurt GmbH gehen dem Beteiligungsmanagement automatisiert zu. Für den Zweckverband Kulturforum Steinfurt liegen die Wirtschaftspläne lediglich bei der Bürgermeisterin vor. Für die mittelbaren Beteiligungen sowie die Kleinstbeteiligungen, außer der Bürger-Energie-Genossenschaft Steinfurt, liegen dem Beteiligungsmanagement keine Jahresabschlüsse oder Wirtschaftspläne vor. Zur Erstellung eines vollständigen Beteiligungsberichtes sowie zur Steuerung der städtischen Beteiligung ist es notwendig, zumindest die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen vorzuhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften der bedeutenden Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden.

Lediglich die Jahresabschlüsse der StEIn GmbH und der Stadtwerke Steinfurt GmbH liegen dem Beteiligungsmanagement digital vor. Alle weiteren Unterlagen sowie der Schriftverkehr werden noch analog verwaltet. Insbesondere im Vertretungsfall sowie auch für eine verbesserte Auswertbarkeit sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Steinfurt auf eine stärkere Digitalisierung hinwirken.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter werden zentral über den Sitzungsdienst verwaltet und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Datenvorhaltung zentralisieren und stärker digitalisieren.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt 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 Steinfurt** fügt die Beteiligungsberichte bislang ihren Haushaltsplänen bei. Zum Prüfungszeitpunkt waren die Beteiligungsberichte bis 2019 erstellt. Das Muster für den Beteiligungsbericht nach der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW Anlage 32 wurde erst im Jahr 2021 veröffentlicht. Die Stadt Steinfurt hat den Beteiligungsbericht 2019 deshalb noch nach ihrem alten Muster erstellt und dem Haushaltsplan beigelegt. Der Beteiligungsbericht enthält in allen Jahren lediglich eine Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen sowie die Stadtwerke Steinfurt GmbH. Weiterhin werden die Zahlen aus den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen der StEIn GmbH und der Stadtwerke Steinfurt GmbH beigelegt. Zu allen weiteren Beteiligungen wie auch der 50-prozentigen Beteiligung Zweckverband Kulturforum Steinfurt werden keine weiteren Informationen abgebildet. Ein aktueller Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Steinfurt ist aufgrund der fehlenden Informationen im Beteiligungsbericht für die kommunalen Entscheidungsträger somit derzeit nur eingeschränkt gegeben. Ohne entsprechende Informationen kann der Rat die Beteiligungen und das Beteiligungsportfolio nicht steuern und entsprechenden Einfluss ausüben.

Die Stadt Steinfurt beabsichtigt, für das Jahr 2019 anhand des zwischenzeitlich vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung veröffentlichten Musters⁶ einen neuen Beteiligungsbericht zu erstellen. In diesen sollen dann alle gesetzlich geforderten Informationen übernommen werden, sodass der Rat auch zum Zweckverband Kulturforum Steinfurt sowie den weiteren unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen unterrichtet wird. Nur durch die Ergänzung dieser Informationen können die Ratsmitglieder einen umfassenderen Blick auf das Beteiligungsportfolio nehmen.

Der Rat der Stadt Steinfurt hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses für 2019 beschlossen. Es ist auch für die Zukunft geplant, einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen und den dann pflichtigen Beteiligungsbericht mit dem Haushaltsplan in die letzte Ratssitzung des Folgejahres einzubringen.

⁶ Anlage 32 der Muster für das doppelte Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadtwerke Steinfurt GmbH hat eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Die jährlich erwirtschafteten Gewinne der Stadtwerke werden an die StEIn GmbH abgeführt. Diese kann nur durch die Gewinnausschüttungen jährlich ein knapp positives Ergebnis erzielen. Die Gewinnausschüttungen machen rund 80 Prozent der Gesamterträge der StEIn GmbH aus, welche damit das negative Ergebnis der Bäder deckt. Sollten diese Gewinnausschüttungen niedriger ausfallen, würde die Gesellschaft Verluste erwirtschaften und Verlustübernahmen durch die Stadt erforderlich machen. Im Rahmen der städtischen Berichterstattung zum Haushalt (Mai, August, November) wird auf die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt entsprechend eingegangen. Zu der Stadtwerke Steinfurt GmbH gibt es unterjährig für den Rat keine weiteren Informationen. Da das Ergebnis der Stadtwerke Steinfurt GmbH mittelbar über die StEIn GmbH den städtischen Haushalt be- oder entlastet sollten die Ratsmitglieder in regelmäßigen Abständen, zum Beispiel im Rahmen der Haushaltsberichte, zum wirtschaftlichen Verlauf der Stadtwerke unterrichtet werden. Nur über diesen Informationsfluss kann sichergestellt werden, dass der Rat frühzeitig Maßnahmen ergreifen kann, um einer negativen Entwicklung entgegenzuwirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte den Rat unterjährig über den wirtschaftlichen Verlauf zumindest der Stadtwerke Steinfurt GmbH unterrichten. Dies kann zum Beispiel im Rahmen der Haushaltsberichte erfolgen.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen nach Auskunft der Stadt telefonisch vom Geschäftsführer an den Vertreter des Verwaltungsvorstandes. Dieser leitet die Informationen dann an das Beteiligungsmanagement weiter.

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 teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt ergeben.	83	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften der bedeutenden Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden.	84
			E1.2	Die Stadt Steinfurt sollte die Datenvorhaltung zentralisieren und stärker digitalisieren.	85
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Steinfurt ergeben.	85	E2	Die Stadt Steinfurt sollte den Rat unterjährig über den wirtschaftlichen Verlauf zumindest der Stadtwerke Steinfurt GmbH unterrichten. Dies kann zum Beispiel im Rahmen der Haushaltsberichte erfolgen.	86

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei der Prüfung der **Kreisstadt Steinfurt** hat die gpaNRW eine im Wesentlichen gut organisierte Bauaufsicht vorgefunden. Die **gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben** hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Bei der Ausschöpfung des **Gebührenrahmens** zeigt sich noch moderates Potenzial. Bei den **Fällen je Vollzeit-Stelle** positioniert sich die Bauaufsicht im Vergleichsjahr unter dem ersten Viertelwert der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Allerdings schwankt der Wert im Zeitreihenvergleich stark. Die im Jahr 2018 aufgebauten **Rückstände** konnte die Bauaufsicht im Jahr 2019 reduzieren.

Kritisch wertet die gpaNRW, dass die Entscheidung über die Anträge alleinverantwortlich bei der jeweiligen Sachbearbeitung liegt und das **Vieraugenprinzip** nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Diese Vorgehensweise sollte die Stadt vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Bauaufsicht um einen korruptionsgefährdeten Bereich handelt, überdenken.

Den **Internetauftritt** könnte die Bauaufsicht noch nutzerfreundlicher gestalten und um weitere Informationen für Bauwillige ergänzen. Eine Informationsbroschüre könnte darüber hinaus dazu beitragen, den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt nutzt eine **Fachsoftware**. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge zurzeit noch ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht führt dann die Hauptbauakte in Papierform und darüber hinaus eine digitale Nebenakte. Dadurch entstehen vielfach Medienbrüche. Die Stadt sollte die bereits bestehenden Überlegungen zur **Digitalisierung** des Bauantragsverfahrens nun zielführend und zeitnah vorantreiben. Dabei bietet sich eine Anbindung an das Bauportal NRW an. Wir vermissen zudem verbindlich vorgegebene **Checklisten** für die einzelnen Bearbeitungsschritte der Antragsbearbeitung, die eine einheitliche Vorgehensweise gewährleisten.

Die erforderlichen Daten für den interkommunalen Vergleich der durchschnittlichen **Laufzeiten** der Bauverfahren konnte die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt nicht erheben. Mit der noch in diesem Jahr geplanten Implementierung des Softwareupdates bietet es sich an, hierzu ergänzende Parameter einzupflegen und dann konsequent zur Steuerung zu nutzen.

Darüber hinaus empfehlen wir, dass die Bauaufsicht auch **Kennzahlen** und **Controlling-Mechanismen** zu den Fall- und Rückstandsquoten erhebt und kontinuierlich zielführend auswertet.

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

Am 31. Dezember 2019 lebten in der **Stadt Steinfurt** 34.325 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese verteilten sich auf eine Fläche von knapp 112 qkm. Die Stadt Steinfurt liegt damit im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen bei der Einwohnerzahl beim Median und bezüglich der Fläche über dem dritten Viertelwert.

Die im nördlichen Münsterland gelegene Kreis- und Hochschulstadt Steinfurt besticht nicht nur mit den vielen strukturellen Vorteilen, die eine Kreisstadt mit sich bringt, sie wartet auch mit einer reizvollen Landschaft auf. Über die Bundesstraße B 54 erreichen die Steinfurter die Autobahnen A 1 und A 31 in einem komfortablen Zeitrahmen. Die örtlichen Bahnhöfe bedienen im Stundentakt die Ziele Münster, Gronau und Enschede (NL), zu den Hauptverkehrszeiten sogar im Halbstundentakt. Regionalbusse fahren im regelmäßigen Taktverkehr in die umliegenden Städte. Und sowohl der Flughafen Münster-Osnabrück als auch der Dortmund-Ems-Kanal liegen nur etwa 25 Kilometer von Steinfurt entfernt.

Im Stadtgebiet befinden sich zwei Bürgerwindparks. Diese haben erheblich dazu beigetragen, dass die Stadt Steinfurt seit 2016 ihren Energiebedarf bilanziell durch die Produktion von regenerativen Energien decken kann. Damit konnte die Kreisstadt eines ihrer sechs Klimaschutzziele bereits neun Jahre vor der Frist erreichen. Die günstige Verkehrsanbindung, die Nähe zur kreisfreien Stadt Münster sowie die gut ausgebaute Infrastruktur mit einem umfangreichen Schulangebot, einem Krankenhaus und vielfältigen Sportmöglichkeiten wie zum Beispiel Segelfliegen, tragen weiter zur Attraktivität der Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort bei.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	55	31	55	66	76	171	89
Fälle je qkm	2	1	2	3	4	15	89
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	11,64	1,78	6,48	9,40	13,13	40,94	61
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	67,72	53,54	80,40	84,64	89,76	96,77	61
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	20,63	0,00	1,42	4,44	9,64	25,61	89

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung (BauO NRW). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Bauwillige noch schnell im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichen, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Darüber hinaus sind seit 2019 viele Bauvorhaben genehmigungsfrei, was zwar einerseits zu einem geringeren Volumen an gestellten Bauanträgen geführt, andererseits aber einen erhöhten Bauberatungsbedarf mit sich gebracht hat. Dies zeigt sich auch in Steinfurt. Wurden in 2018 insgesamt 233 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 150. Das entspricht einem Rückgang von gut 35 Prozent, womit Steinfurt zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen zählt, die am stärksten von einem Rückgang der Bauanträge in 2019 betroffen waren. Die in einigen Kommunen bereits vorliegenden Fallzahlen aus 2020 zeigen jedoch, dass die Antragszahlen vielfach wieder angestiegen sind. Auch in Steinfurt hat sich die Anzahl der Bauantragsverfahren nach Erhebung der Bauaufsicht im Jahr 2020 wieder leicht erhöht. Es empfiehlt sich daher, dass die Stadt die Fallzahlen weiterhin erhebt und auswertet.

Bei der Art des Genehmigungsverfahrens überwiegt in Steinfurt der Anteil der Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Knapp zwölf Prozent der Baugenehmigungen wickelt die Bauaufsicht über das normale Verfahren ab. Hierunter fallen in Steinfurt vor allem Sonderbauten im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich sowie Ergänzungsbauten am Krankenhaus und an Schulen und Kindertageseinrichtungen. Im interkommunalen Vergleich belegt die Stadt Steinfurt hier einen leicht überdurchschnittlichen Platz.

Die Stadtverwaltung Steinfurt hat nach eigenen Angaben für relativ viele städtische Gebiete Bebauungspläne aufgestellt. Da das Vorhandensein eines Bebauungsplans eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Genehmigungsfreistellung gemäß § 63 BauO NRW darstellt, nutzen entsprechend viele Bürgerinnen und Bürger diese Möglichkeit, um die höheren Gebühren eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens zu vermeiden. Der Anteil der Genehmigungsfreistellungsverfahren an den Fällen insgesamt liegt in Steinfurt nahe dem Maximalwert der Vergleichskommunen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	3	0	1	2	3	6	55
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	1	1	2	56
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	5	1	2	2	4	7	65

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen und Bahnanlagen die Arbeit der

Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden und Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hierbei differenziert die Bauaufsicht in Steinfurt beim Erfassen der Stellungnahmen auch zwischen intern und extern eingeholten. Grundsätzlich sollte die Bauaufsicht die Zahl der einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Pro Bauantrag holt die Bauaufsicht in Steinfurt durchschnittlich fünf Stellungnahmen ein. Damit positioniert sie sich über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen. Neben dem Planungs- und dem Tiefbauamt beteiligt die Bauaufsicht vielfach auch die untere Wasser- sowie die untere Landschaftsbehörde beim Kreis Steinfurt. Dies liegt vor allem an den großen Flächen im Außenbereich. Zudem muss sie auf Grund der ebenfalls großen landwirtschaftlich genutzten Flächen auch die Landwirtschaftskammer in etlichen Fällen um Stellungnahme ersuchen. Außerdem gibt es in Steinfurt über 300 denkmalgeschützte Bereiche und Bodendenkmäler, wodurch gemäß § 9 Denkmalschutzgesetz NRW auch die Untere Denkmalbehörde vielfach zu beteiligen ist.

Die Bauaufsicht sollte bei der Prüfung der Anträge immer kritisch hinterfragen, ob eine Stellungnahme wirklich zwingend erforderlich ist. Jede zusätzliche Stellungnahme verlängert nicht nur das jeweilige Baugenehmigungsverfahren, sondern bindet auch personelle und zeitliche Ressourcen in der eigenen sowie den angefragten Verwaltungseinheiten.

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

3.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht weitestgehend aus. Für die Nachforderung von Unterlagen erhebt sie zurzeit noch keine Gebühren.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Steinfurt** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach eigener Angabe immer ein. Im Regelfall informiert die Bauaufsicht die Antragstellenden innerhalb weniger Tage über den Eingang des Bauantrags und im Bedarfsfall über das Erfordernis, fehlende Unterlagen nachzureichen und bleibt damit deutlich unter der gesetzlich geforderten Frist.

Unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen Informationen im Bauantrag vorliegen, holt die Bauaufsicht notwendige Stellungnahmen sternförmig innerhalb der eigenen Verwaltung und, falls genügend Exemplare des Bauantrags eingereicht wurden, auch parallel extern ein. Ansonsten erfolgen die externen Beteiligungen unmittelbar nach dem Rücklauf der Anträge aus den hausinternen Ämtern.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht nach Eingang des Bauantrages auskunftsgemäß häufig ein. In Einzelfällen kommt es bei den Beteiligungsverfahren zu Verzögerungen, die sich dann natürlich auch auf die Laufzeiten des Antragsverfahrens auswirken. In diesen Fällen nimmt die Bauaufsicht auch die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Dann wird die Verlängerung dem Antragstellenden gegenüber im Regelfall nicht schriftlich kommuniziert, sondern stillschweigend in Anspruch genommen. Allerdings haben Bauherrinnen und Bauherren die Möglichkeit, über das Bauportal auf der Homepage der Stadtverwaltung tagesgenau den Verfahrensstand des eigenen Bauverfahrens abzurufen. Verzögerungen durch längere Beteiligungsverfahren würden ihnen so ersichtlich. Diesen Service werten wir positiv. Im Sinne der Kundenfreundlichkeit sollte die Bauaufsicht jedoch darauf achten, dass alle Beschäftigten in der Sachbearbeitung die Antragsverfahren konsequent und einheitlich pflegen.

Leider konnte die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt keine verlässlichen, technikgestützten Durchschnittslaufzeiten ihrer Antragsverfahren mitteilen, wodurch die gpaNRW die Angaben bezüglich der überwiegenden Fristtreue nicht verifizieren kann. Deziert gehen wir auf die Laufzeiten noch einmal unter Punkt 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“ ein.

§ 72 Abs. 1 BauO NRW sieht vor, dass die Bauaufsicht Eigentümer angrenzender Grundstücke vor dem Erteilen von Abweichungen und Befreiungen benachrichtigen soll, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Diese Soll-Vorschrift bedeutet, dass die Bauaufsicht in der Regel beim Vorliegen der Voraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge setzen muss. Insoweit ist das Ermessen der Kommune eingeschränkt.

§ 72 Abs. 2 BauO NRW ermöglicht hierzu noch eine Vereinfachungsregelung. Danach ist dem Informationsrecht der Angrenzer auch dann genüge getan, wenn die Antragstellenden sich von diesen die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben lassen. Von dieser Regelung macht die Bauaufsicht in Steinfurt bei kleineren Verfahren regelmäßig Gebrauch. Bei den größeren Verfahren beteiligt sie die Angrenzer schriftlich und berechnet für den hierdurch entstehenden Aufwand eine entsprechende Gebühr zur Aufwandsdeckung.

Laut Auskunft der Bauaufsicht überwachen die technischen Sachbearbeitungen selbst den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW, um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Das gleiche geschieht bei einer Unterbrechung der Bauausführung von mehr als einem Jahr. Stellen die Beschäftigten Fristversäumnisse fest, erhält die Bauherrin oder der Bauherr eine Mitteilung über das Erlöschen der Baugenehmigung mit der Folge, dass ein neuer Antrag zu stellen ist.

Es ist wichtig, dass die Bauaufsicht bei Ermessensentscheidungen darauf achtet, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So stellt sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicher, wahrt den Gleichbehandlungsgrundsatz und sorgt für die nötige Rechtssicherheit. Hierzu bietet sich die Anlage eines erweiterten Kriterienkataloges an.

Die Beschäftigten können über die Stichwortsuche in der genutzten Fachsoftware auf ähnlich gelagerte Fälle zugreifen. Im Sinne eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Bauaufsicht überlegen, einen Katalog zu Kriterien bei getroffenen Ermessensentscheidungen anzulegen. Natürlich ist immer eine Einzelfallentscheidung zu treffen. Ein Kriterienkatalog kann aber dabei helfen, zumindest in ähnlich gelagerten Fällen auch den Gleichbehandlungsgrundsatz zu gewährleisten.

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

Da die Stadt grundsätzlich die Anzahl bzw. die Größe der Bauanträge nur bedingt beeinflussen kann, liegt die größtmögliche Stellschraube darin, den Gebührenrahmen voll auszuschöpfen. Viele Bauaufsichten beklagen den hohen Anteil der nicht vollständig oder mangelbehaftet eingereichten Anträge. Dies bestätigt auch die Bauaufsicht in Steinfurt.

Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonst erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Antragstellenden zur Behebung der Mängel gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW innerhalb einer angemessenen Frist auf. Die der Bauherrschaft zu setzende Frist ist nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen. An das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist knüpft nach § 71 Absatz 1 Satz 3 BauO NRW unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge – die Rücknahmefiktion - für die Antragstellenden an. Daher sollte die Bauaufsichtsbehörde bei der Nachforderung von Unterlagen auf die Rücknahmefiktion kraft Gesetzes ausdrücklich hinweisen, eine Rechtsbehelfsbelehrung anfügen und die schriftliche Mitteilung zustellen. Den Tag des Fristablaufs sollte die Bauaufsicht zur Vermeidung von Missverständnissen konkret benennen.

Die Bauaufsichtsbehörde hat hierbei kein Ermessen. Fristverlängerungen sind daher nur vor Ablauf der Frist möglich.

Für die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen wurde daher auch ein neuer Gebührentatbestand geschaffen. Eine Gebühr für den Eintritt der Rücknahmefiktion ist nicht vorgesehen, da die Rechtsfolge sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und somit keiner behördlichen Amtshandlung mehr bedarf.

Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019 geregelt. Danach kann die Gebühr bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben gewesen wäre, mindestens aber 50 Euro betragen. Diese Gebühr ist zwar gemäß der ergänzenden Regelung zur Tarifstelle 2.5.2.1 auf die Gebühr für die abschließende Entscheidung anzurechnen, allerdings nur in Höhe von 50 Prozent.

Das Erheben einer Gebühr für das Nachfordern von fehlenden Unterlagen ist aus Sicht der gpaNRW auch in der Sache gerechtfertigt. Die Gebühr ist für den Aufwand vorgesehen, den die untere Bauaufsichtsbehörde durch die Vorprüfung sowie die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung hatte. Darüber hinaus hat die Erfahrung in anderen Kommunen gezeigt, dass das Setzen einer Gebühr für das Nachfordern von Unterlagen zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereicherter Anträge führte.

Zu beachten ist hierbei noch, dass der Fall der Rücknahmefiktion wegen nicht fristgerecht nachgereichter Unterlagen bzw. nicht fristgerechter Mängelbeseitigung nicht mit der aktiven Antragsrücknahme im weiteren Verfahren zu verwechseln ist. Bei der aktiven Rücknahme greift nach wie vor § 15 Abs. 2 des Gebührengesetzes NRW, wonach für Anträge, die nach Beginn der

sachlichen Bearbeitung zurückgenommen werden, eine um ein Viertel ermäßigte Gebühr vorgesehen ist.

Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt schöpft den Gebührenrahmen weitestgehend aus und belegt auch zurückgenommene Bauanträge mit einer entsprechenden Gebühr, allerdings auch für die Rücknahmen im Wege der Rücknahmefiktion. Dafür erhebt die Bauaufsicht zurzeit noch keine Gebühren für die Nachforderung von fehlenden Unterlagen zu Beginn des Antragsverfahrens. Hier entgehen der Bauaufsicht Gebühren für geleisteten Mehraufwand. Die Gebühr im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion sollte sie indes gemäß der ministerialen Empfehlung nicht mehr erheben.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte Gebühren für das Nachfordern von Unterlagen bei nicht vollständig eingereichten Bauanträgen erheben, um eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren.

3.3.3 Zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht.

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

Zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,67	0,00	2,18	3,99	6,41	20,00	83

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge liegt in **Steinfurt** nur knapp über dem Minimalwert der Vergleichskommunen. Daher ist davon auszugehen, dass Steinfurter Bauwillige eine gute Informationsgrundlage vorfinden, auf deren Basis sie ihre Bauanträge stellen. Diese Informationsbasis setzt sich im Wesentlichen aus der Bauberatung und den sonstigen Informationsquellen, wie zum Beispiel der Homepage der Stadtverwaltung, zusammen.

Laut Auskunft der Bauaufsicht macht der Beratungsbedarf für Bauwillige einen hohen Zeitanteil der täglichen Arbeit aus. Möglichkeiten, diesen Beratungsbedarf zu reduzieren, können eine fundierte Informationsvermittlung über die Internetseiten der Stadtverwaltung oder auch ergänzende Printmedien wie Flyer und Broschüren sein.

Auf ihrer Internetseite hält die Stadt bereits zahlreiche Informationen für potenzielle Antragsteller vor. Bauantragsformulare können Bauwillige dort herunterladen. Bei diesen Formularen handelt es sich um interaktive Formulare, die die Bauwilligen direkt am PC ausfüllen und ausdrucken können.

Allerdings fallen die Erläuterungen zu den einzelnen Bauantragsverfahren eher spartanisch aus. Diese könnten umfangreicher sein und kundenfreundlicher gestaltet werden. Zur Ergänzung könnte die Stadtverwaltung zudem eine FAQ-Liste sowie eine Liste mit den häufigsten Fehlern und Versäumnissen, die beim Stellen von Bauanträgen in Steinfurt vorkommen, im Internet bereitstellen. Hier gibt es durchaus lokale Unterschiede, auf die die Bauaufsicht praxisorientiert eingehen könnte. Zudem könnten die Beschäftigten bei wiederkehrenden Fragen auf die FAQ-Liste im Internet verweisen und den Beratungsbedarf dadurch weiter reduzieren. Auch ein weiterleitender Link zum Bauportal NRW könnte Auskunftssuchenden zusätzliche Informationen liefern.

Viele Bauaufsichten bieten ergänzend Flyer oder Broschüren mit hilfreichen Hinweisen und Erläuterungen an, die in den Stadtverwaltungen und in weiteren öffentlichen Bereichen für Bauwillige ausliegen. Diese Printmedien unterstützen das Online-Angebot und können so zu einer noch besseren Aufklärung beitragen. Zusätzlich könnte die Stadtverwaltung diese Publikationen dann im Internet über einen Download digital verfügbar machen⁷.

→ **Empfehlung**

Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher und informativer gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir, ergänzend einen Flyer anzubieten.

3.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen vielfach Medienbrüche. Es gibt keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Steinfurt** verwendet zum Abarbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sowie von Bauanträgen im einfachen wie im normalen Verfahren keine offiziell abgestimmten Checklisten. Insofern sind die Arbeitsabfolgen nicht durch eindeutige Prozessschritte festgelegt.

⁷ Siehe beispielhaft die Baubroschüre der Stadt Haltern am See: <https://www.findcity.de/?m=stadt-haltern-am-see-bauen-wohnen-45721ia>

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte die Prozessschritte im Bauantragsverfahren durch Checklisten und Arbeitshilfen standardisieren, um den Beschäftigten eine sichere und einheitliche Arbeitsgrundlage zu bieten und die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

Bauanträge gehen in der Stadtverwaltung Steinfurt ausschließlich in Papierform ein und bleiben auch in Papierform. Zusätzlich legt die Bauaufsicht eine digitale Bauakte in der genutzten Fachsoftware an. Stellungnahmen gehen ebenfalls überwiegend in Papierform ein. Statiken und Brandschutzkonzepte bekommt die Bauaufsicht bereits vielfach digital übermittelt. Diese druckt sie zur Vervollständigung der Papierakte im Regelfall aus. So entstehen regelmäßig Medienbrüche durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware sowie durch das Ausdrucken von digital eingereichten Unterlagen für die Papierakte. Die doppelte Aktenführung bewirkt somit einen Mehraufwand und führt in der Folge auch zu Zeitverzögerungen bei der Bearbeitung der Bauanträge, die durch eine vollständige Digitalisierung der Antragsverfahren vermeidbar wäre. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

→ **Empfehlung**

Um Medienbrüche auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Bauaufsicht auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umstellen.

Es sollte klar schriftlich geregelt sein, z.B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o.ä., wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche unter Beachtung des Vieraugenprinzips in der Bauaufsicht hat. So kann die Stadtverwaltung die für alle Beteiligten nötige Handlungssicherheit gewährleisten. Dabei sollten die Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen den Genehmigungsprozess selbst möglichst wenig belasten.

In der Bauaufsicht in Steinfurt gibt es keine klaren, schriftlich festgelegten Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Bezüglich der Unterschriftsbefugnisse orientieren sich die Beschäftigten der Bauaufsicht an der Allgemeinen Dienstanweisung⁸.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen unter Beachtung des Vieraugenprinzips festlegen.

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.

⁸ Siehe hierzu auch Punkt 4.3.5 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“

- Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens läuft in Steinfurt überwiegend effektiv.

- **Feststellung**

Die Sachbearbeitung führt die Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift durch. Damit ist das Vieraugenprinzip nicht gewährleistet.

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 Sachbearbeitung in der Bauaufsicht in **Steinfurt** ist nach Bezirken aufgeteilt. Nach der Zuweisung der Posteingänge durch die Verwaltungsfachkraft bearbeitet und entscheidet die jeweilige Sachbearbeitung die Antragsverfahren eigenständig. Die Genehmigung der Anträge sowie die Rücknahmen im laufenden Verfahren erstellt die zuständige technische Fachkraft allein und bestätigt die Entscheidung durch ihre Unterschrift. Eine Sichtung durch einen Vorgesetzten oder ein Mitzeichnen unter dem abschließenden Bescheid erfolgt zur Zeit der Bestandsaufnahme nicht. Lediglich die Verfahren, die nach der Prüfung abgelehnt werden müssen, übergibt die technische Sachbearbeitung zur abschließenden Bearbeitung an die Verwaltungssachbearbeiterin. Diese führt die vorgeschriebene Anhörung durch. Ist das Ergebnis der Anhörung negativ, erstellt und unterschreibt die Verwaltungskraft die gebührenpflichtige Ablehnung.

Gemäß Ziff. 1.3 des Runderlasses zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung⁹ sind insbesondere die Bereiche korruptionsgefährdet, in denen über Genehmigungen entschieden wird. Die Bauaufsicht zählt damit zu den korruptionsgefährdeten Bereichen. Insofern findet hier § 20 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW) Anwendung. Hiernach ist eine Entscheidung von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen. Dieses Erfordernis erfüllt zurzeit der Prüfung nur das Ablehnungsverfahren in der Bauaufsicht, da hier eine andere Person die letztendliche Entscheidung trifft, als die, die den Vorgang inhaltlich bearbeitet hat. Bei allen anderen Antragsverfahren sehen wir das Vieraugenprinzip als nicht ausreichend beachtet an.

Dabei sollte möglichst ein Vorgesetzter oder eine Vorgesetzte die abschließenden Bescheide nach vorheriger Durchsicht mitzeichnen. Zum einen wäre damit das Vieraugenprinzip gewahrt. Zum anderen kann die oder der Vorgesetzte damit einhergehend auch eine Qualitätssicherung vornehmen, die sich positiv auf die gleichbleibende Güte der Bescheide und die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Ermessensausübung auswirken kann.

- **Empfehlung**

Die abschließenden Entscheidungen in den Baugenehmigungsverfahren sollten gemäß dem Grundsatz des Vieraugenprinzips ein zweiter Beschäftigter, vorzugsweise eine Vorgesetzte oder ein Vorgesetzter, nach vorheriger Durchsicht mitzeichnen, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.

⁹ vom 20. August 2014, zuletzt geändert am 8. März 2016 vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW

Nach der Vorprüfung und dem Versenden der Eingangsbestätigung bittet die Bauaufsicht die Beteiligungsstellen innerhalb der Stadtverwaltung um Stellungnahme. Hiervon ist vor allem das Planungsamt betroffen. Liegen ausreichende Antragsausfertigungen vor, beteiligt die Bauaufsicht auch sogleich sternförmig die nötigen externen Stellen. Ansonsten erfolgt die Beteiligung nach dem Rücklauf aus den hausinternen Ämtern. Nachzufordernde Unterlagen und Stellungnahmen holt die Bauaufsicht soweit möglich parallel ein.

Die Wahl der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen kann die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen beeinflussen. Entsprechend den Handlungsempfehlungen des MHKBG NRW soll die Bauaufsicht keine pauschalen Fristen, sondern diese individuell nach dem prognostizierten Umfang festlegen. Sie sollten möglichst kurz sein, aber auch dem Umfang der nachzureichenden Unterlagen gerecht werden.

Bei unvollständigen Anträgen fordert die Bauaufsicht in Steinfurt die Bauwilligen mit der Eingangsbestätigung zur Nachreichung der fehlenden Unterlagen auf. Dabei setzt sie je nach Umfang der nachzureichenden Unterlagen eine Frist von durchschnittlich vier bis sechs Wochen. Gehen die nachgeforderten Unterlagen nicht bis kurz vor der gesetzten Frist ein, nimmt die Bauaufsicht aus Gründen der Kundenfreundlichkeit vor Ablauf der Frist schriftlich oder telefonisch Kontakt zu den Antragstellenden auf, um an das Einreichen der Unterlagen zu erinnern. Teilweise wiederholt sich dieser Service.

Die Bauaufsicht ist nicht dazu verpflichtet, säumige Antragstellende an die Einreichung von Unterlagen zu erinnern. Gemäß § 71 Abs. 1 S. 3 BauO NRW gilt der Bauantrag als zurückgenommen, wenn festgestellte Mängel bzw. fehlende Unterlagen eines Bauantrages nicht innerhalb der von der Bauaufsichtsbehörde gesetzten Frist behoben bzw. die Unterlagen nachgereicht werden. Hier sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Verlängerung der Frist nach Fristablauf nicht mehr möglich ist. Hierbei hat die Bauaufsichtsbehörde kein Ermessen.

Die Regelung soll nach der Intention des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen.

Die Erinnerung an den Fristablauf ist aus rechtlicher Sicht nicht erforderlich und führt zu vermeidbarem Mehraufwand für die Bauaufsicht.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte den Erinnerungsservice bezüglich der fristgerecht nachzureichenden Unterlagen überdenken und auf den Eintritt der gesetzlichen Folge der Rücknahmefiktion bei Fristversäumnis schon ausdrücklich bei der Nachforderung der Unterlagen hinweisen.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Differenzierte Auswertungen der durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten der Bauverfahren in der Stadt Steinfurt sind bisher nicht möglich.

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

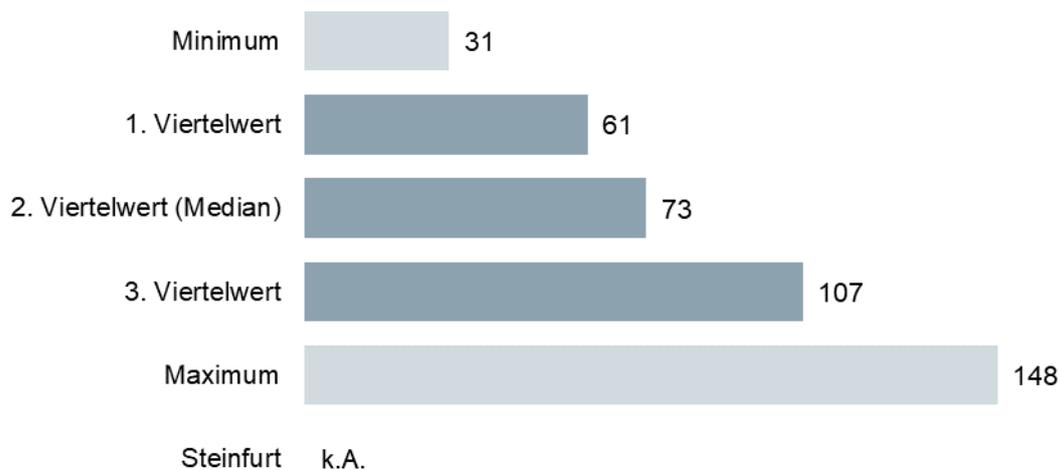
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Die Bauaufsicht in **Steinfurt** kann keine der von der gpaNRW erhobenen durchschnittlichen Laufzeiten ermitteln. Die gpaNRW bildet die nachfolgenden interkommunalen Kennzahlen daher als Orientierungsgröße ab.

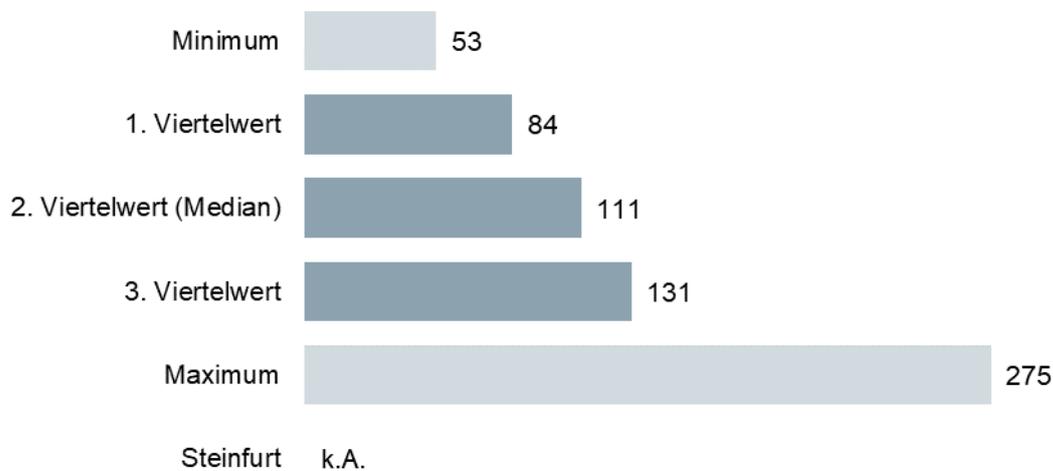
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zur aktiven Steuerung der Laufzeiten der Bauantragsverfahren empfehlen wir der Bauaufsicht, zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge zu erheben. Dabei sollte sie eine Unterteilung nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren in der genutzten Fachsoftware treffen. Hierzu raten wir vor allem auch wegen des neu bei der letzten Novellierung der Landesbauordnung eingefügten § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW. Diese Vorschrift sieht eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der obersten Bauaufsicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren vor¹⁰.

Da in Steinfurt noch für das laufende Jahr ein Programmupdate bei der eingesetzten Fachsoftware geplant ist, sollte die Pflege der für die Laufzeitkennzahlen erforderlichen Parameter mit moderatem Mehraufwand möglich sein.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.

¹⁰ Die angekündigte nähere Ausgestaltung der Regelung durch eine entsprechende Rechtsverordnung ist bis zum heutigen Tage noch nicht erfolgt.

Auch wenn die Bauaufsicht in Steinfurt die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge bisher nicht erhebt, bilden wir die interkommunalen Kennzahlen nachfolgend zur Kenntnis ab.

Laufzeiten in Kalendertagen 2019

Kennzahl	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	17	31	45	59	108	32
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	27	38	60	82	272	31

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

Die Bauaufsicht in Steinfurt bildet bei den Fällen je Vollzeit-Stelle im Vergleichsjahr 2019 interkommunal einen unterdurchschnittlichen Wert ab. Die Fallzahlen schwanken im Zeitreihenvergleich aber stark. Die begleitend betrachtete Rückstandsquote konnte die Bauaufsicht im Jahr 2019 reduzieren.

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

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

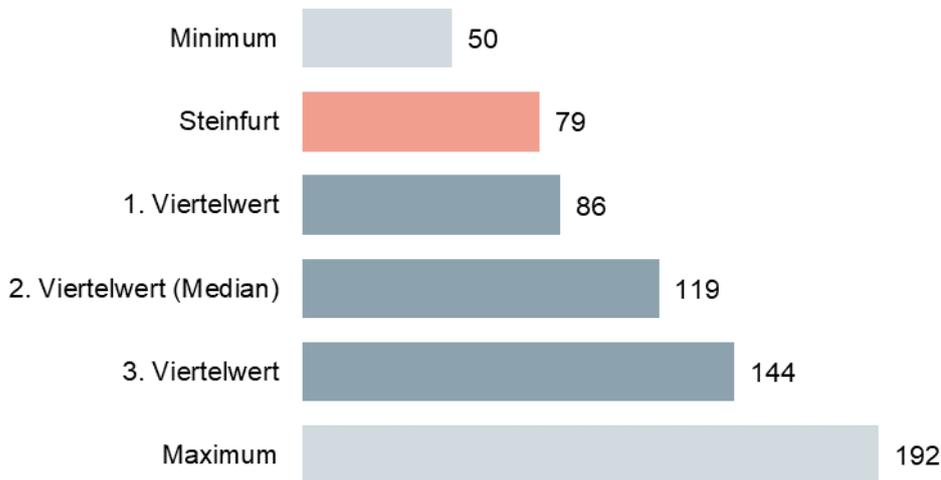
Insgesamt setzt die **Stadtverwaltung Steinfurt** für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich in der Bauaufsicht 2,5 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,2 Vollzeit-Stellen für den Overhead im Vergleichsjahr 2019 ein.

Die gpaNRW hat in Steinfurt die Kennzahl „Fälle¹¹ je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ erhoben. Bei dieser Kennzahl haben wir keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorge-

¹¹ Fälle im Sinne dieser Kennzahl sind hier die Vorlagen zur Genehmigungsfreistellung, die Bauanträge und die förmlichen Bauvoranfragen.

nommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 85 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Zeitvergleich zeigt sich, dass in 2018 die Vollzeit-Stellen für den Aufgabenbereich der Bauantragsverfahren mit 1,78 noch deutlich niedriger lagen. Gleichzeitig lagen in 2018 zudem höhere Fallzahlen in Höhe von 315 Verfahren vor. Damit fiel die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ mit 177 Fällen in 2018 deutlich höher aus und die Bauaufsicht in Steinfurt bildete hier im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert ab. Im oben grafisch dargestellten Vergleichsjahr 2019 liegt sie hingegen unter dem 1. Viertelwert aller bis dahin geprüften 85 Vergleichskommunen. Gemäß den ersten vorliegenden Vergleichszahlen aus dem Jahr 2020 sind die Fallzahlen in vielen Kommunen, so auch in Steinfurt, wieder angestiegen. Die Bauaufsicht in Steinfurt sollte die Entwicklung der Fallzahlen daher weiter beobachten, um überhaupt die Möglichkeit zu haben, auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Hierbei geht es nicht vorrangig darum, kurzfristig Personal ab- oder aufzubauen. Vielmehr kann die Bauaufsicht freie Kapazitäten, die sich ggf. durch ein niedriges Antragsniveau ergeben, für wichtige Aufbauarbeiten nutzen. Hierzu zählen zum Beispiel der Ausbau der Checklisten, das Optimieren des Internetauftritts und vor allem auch das Umsetzen der Digitalisierung

der Bauantragsverfahren. Sollte das Antragsvolumen wieder anhaltend hoch bleiben, sollte die Bauaufsicht ergänzend die Rückstandsquoten und Laufzeiten verstärkt im Blick behalten.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	183	5,65	22,99	33,94	61,70	450	50
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	7,41	1,48	7,89	13,68	18,18	33,33	86

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht“ allein sagt noch nichts zur Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht aus, da sie nicht die fertigen Ergebnisse erfasst, sondern auf dem Antragsvolumen beruht. Daher erhebt die gpaNRW ergänzend den Bestand der unerledigten Bauanträge im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen als Zeitreihenvergleich. Hierbei wird deutlich, ob die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht die Zahl der aufgelaufenen, unerledigten Anträge über die Vergleichsjahre auf- oder abbaut. Mit Blick auf diese Kennzahl weist die Bauaufsicht in Steinfurt zu Beginn des Jahres 2019 im Verhältnis mehr Rückstände auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Zudem ist der Bestand der unerledigten Bauanträge von 2018 auf 2019 deutlich angestiegen. Dies spiegelt vor allem die Entwicklung im Jahr 2018 wieder, in dem die Bauaufsicht mit weniger Personal bei höherer Antragslage zurecht kommen musste. Im Jahr 2019 konnte sie bereits wieder einen Teil der Rückstände abarbeiten. Diese Entwicklung gilt es anhand der einschlägigen Kennzahlen zu beobachten und ggf. zeitnah gegenzusteuern.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht in Steinfurt sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Der Overhead-Anteil in der Bauaufsicht liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Zum Overhead zählt die gpaNRW nur leitende vollzeitverrechnete Stellenanteile. Hierzu zählen beispielsweise Führungs- und Leitungsfunktionen, Grundsatzangelegenheiten, die Durchführung dienstlicher Besprechungen, das Setzen von Unterschriften usw. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigt in Steinfurt noch Spielraum nach oben auf. Diesen könnte die Bauaufsicht zum Beispiel für das Gegenzeichnen der abschließenden Bescheide im Sinne des Vieraugenprinzips, wie unter Punkt 4.3.5 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ von der gpaNRW empfohlen, nutzen.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Antragstellende bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. In einigen Kommunen können wir eine Differenzierung nach Stellenanteilen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen und den Stellenanteilen für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und der Vorbescheide vornehmen. Auch die Bauaufsicht in Steinfurt konnte differenzierte Personaldaten liefern, die sich wie folgt darstellen:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	67	5	47	88	138	233	38
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	100	12	72	120	173	444	36
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k. A.	0,00	10,17	17,31	25,00	45,45	32

Anhand der Kennzahlen ist zu erkennen, dass nicht alle förmlichen Bauvoranfragen auch zu einem Vorbescheid geführt haben. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Antragstellende ihre Bauvoranfragen wieder zurückziehen.

3.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Steinfurt ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weiterreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – Doppelerfassungen und Medienbrüche vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellenden eingereichten Daten in die Fachsoftware könnten im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet zudem Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass die Städte z.B. Baugenehmigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2022 digital anbieten müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Mo-

dellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹² wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

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

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW¹³ verfolgen.

Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

In der Bauaufsicht der **Stadt Steinfurt** gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein. Die Bauaufsicht legt in der genutzten Fachsoftware eine begleitende digitale Bauakte an und scannt hierfür teilweise auch Unterlagen ein. Stellungnahmen gehen zum Teil auch schon in digitaler Form als Word- oder pdf-Dokument per E-Mail bei den Sachbearbeitungen ein. Diese drucken die Beschäftigten dann aus, um sie der Papierakte beizufügen.

Die Fachsoftware teilt jedem Vorgang automatisch ein Aktenzeichen zu. Die Vorgänge legen die Sachbearbeitungen unter Namen, Straße und Hausnummer ab, sodass jeder Beschäftigte diese ohne großen Aufwand finden kann. Dies ist vor allem im Vertretungsfall vorteilhaft.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nutzen noch nicht flächendeckend alle Funktionen, die die Software bietet. Dadurch war es zum Beispiel nicht möglich, die Durchschnittslaufzeiten der Verfahren verlässlich zu ermitteln. Allerdings will die Bauaufsicht das System noch im Jahr 2021 auf die aktuell erhältliche Version der Software umstellen. Daher bietet es sich an, im Zuge der Umstellung auch auf das Anlegen der erforderlichen Parameter zur Auswertung der Daten zu achten, die Beschäftigten entsprechend zu schulen und zum gewissenhaften Pflegen

¹² aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

¹³ .bauportal.nrw/bauantrag

der Daten anzuhalten. Zudem wäre es sinnvoll, dann ebenfalls die Checklisten für die Bearbeitung der verschiedenen Antragsverfahren in der Fachsoftware zu hinterlegen.

Die Bauaufsicht hat erkannt, dass die Umstellung auf die vollständig digital geführte Bauakte große Chancen birgt und zeigt sich hier sehr aufgeschlossen. Auch kann sie feststellen, dass die Verfahrensschritte, bei denen bereits ein digitaler Austausch stattfindet, zu Zeitersparnissen geführt haben.

Die Bauaufsicht sollte bei ihren Überlegungen zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens die Anbindung an das Bauportal.NRW einbeziehen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die Anbindung an das Bauportal.NRW prüfen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des Bauantrages einschließlich der Bauvorlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

3.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.

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

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch das Fallpensum je Vollzeit-Stelle anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielvereinbarungen steuern. Wir vertreten die Auffassung, dass jede Kommunalverwaltung Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen sollte. Auch die Bauaufsicht kann die Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards durch geeignete Kennzahlen objektiv überprüfen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Steinfurt** erhebt zurzeit nur Kennzahlen zur Höhe der Gebühreneinnahmen. Ziele hat sie nicht definiert und weist diese dementsprechend auch nicht im Haushalt aus. Auch Kennzahlen zu Klage- bzw. Fehler- oder Korrekturquoten liegen der Bauaufsicht nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und zu den Fällen je Vollzeit-Stelle sowie der Rückstandsquote an.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

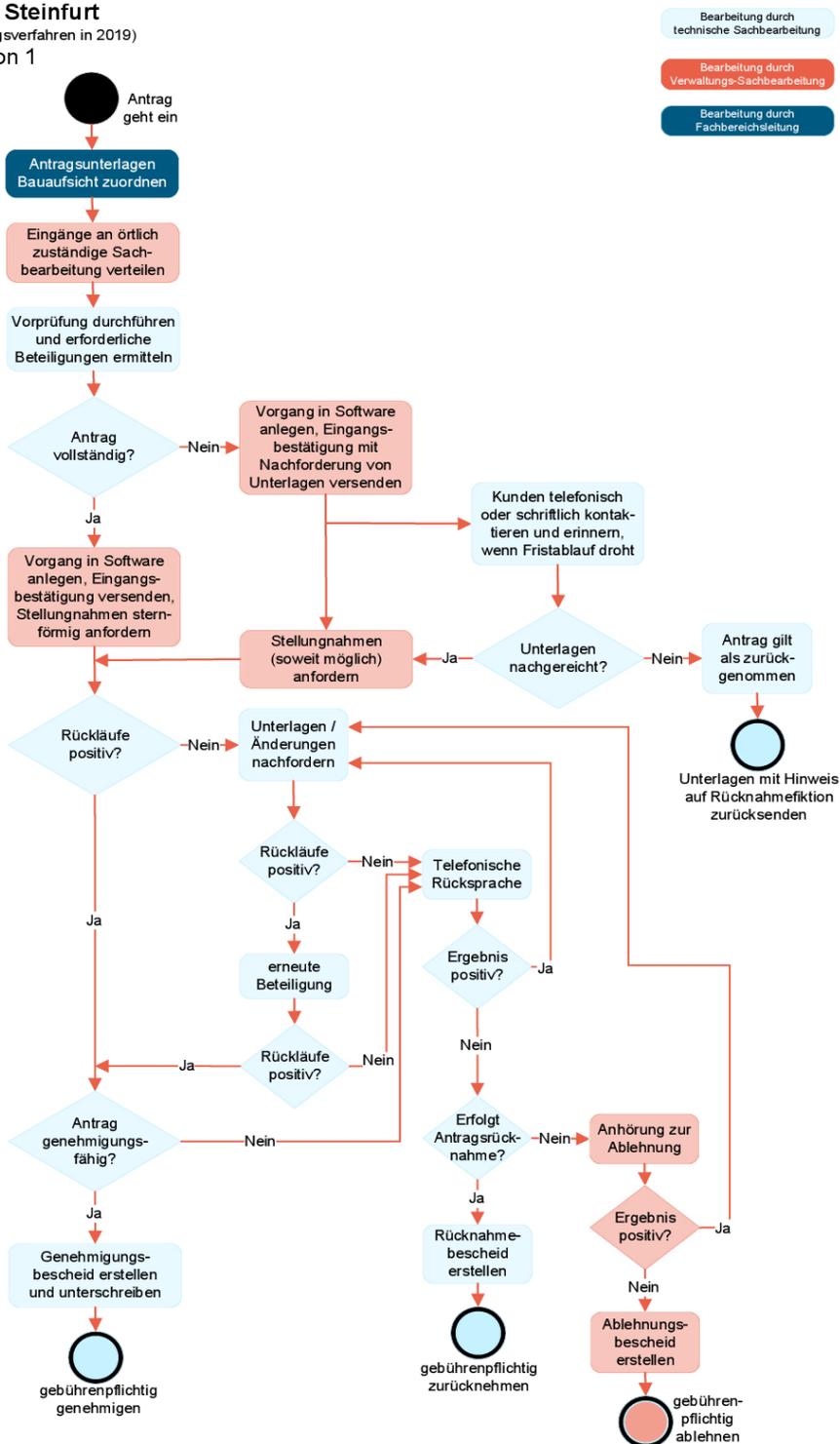
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht weitestgehend aus. Es gibt hier noch Optimierungsmöglichkeiten.	92	E1	Die Bauaufsicht sollte Gebühren für das Nachfordern von Unterlagen bei nicht vollständig eingereichten Bauanträgen erheben, um eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren.	95
F2	Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht.	95	E2	Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher und informativer gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir, ergänzend einen Flyer anzubieten.	96
F3	Die Bauaufsicht der Stadt Steinfurt führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen vielfach Medienbrüche. Es gibt keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht.	96	E3.1	Die Bauaufsicht sollte die Prozessschritte im Bauantragsverfahren durch Checklisten und Arbeitshilfen standardisieren, um den Beschäftigten eine sichere und einheitliche Arbeitsgrundlage zu bieten und die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.	97
			E3.2	Um Medienbrüche auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Bauaufsicht auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umstellen.	97
			E3.3	Die Stadt Steinfurt sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen unter Beachtung des Vieraugenprinzips festlegen.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Sachbearbeitung führt die Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift durch. Damit ist das Vieraugenprinzip nicht gewährleistet.	98	E4.1	Die abschließenden Entscheidungen in den Baugenehmigungsverfahren sollten gemäß dem Grundsatz des Vieraugenprinzips ein zweiter Beschäftigter, vorzugsweise eine Vorgesetzte oder ein Vorgesetzter, nach vorheriger Durchsicht mitzeichnen, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.	98
			E4.2	Die Bauaufsicht sollte den Erinnerungsservice bezüglich der fristgerecht nachzureichenden Unterlagen überdenken und auf den Eintritt der gesetzlichen Folge der Rücknahmefiktion bei Fristversäumnis schon ausdrücklich bei der Nachforderung der Unterlagen hinweisen.	99
F5	Differenzierte Auswertungen der durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten der Bauverfahren in der Stadt Steinfurt sind bisher nicht möglich.	99	E5	Die Bauaufsicht sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.	101
F6	Die Bauaufsicht in Steinfurt bildet bei den Fällen je Vollzeit-Stelle im Vergleichsjahr 2019 interkommunal einen unterdurchschnittlichen Wert ab. Die Fallzahlen schwanken im Zeitreihenvergleich aber stark. Die begleitend betrachtete Rückstandsquote konnte die Bauaufsicht im Jahr 2019 reduzieren.	102	E6	Die Bauaufsicht in Steinfurt sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen.	104
F7	Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Steinfurt ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weitreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.	105	E7	Die Bauaufsicht sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die Anbindung an das Bauportal.NRW prüfen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des Bauantrages einschließlich der Bauvorlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.	107
F8	Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	107	E8	Die Bauaufsicht sollte konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und zu den Fällen je Vollzeit-Stelle sowie der Rückstandsquote an.	107

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Steinfurt
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt 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 Steinfurt hat ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten hat sie eindeutig festgelegt. Neben der zentralen Vergabestelle sind die Fachdienste für wesentliche Tätigkeiten im Vergabeverfahren verantwortlich. In der Maßnahmenbetrachtung zeigt sich, dass die Beteiligten trotz eindeutiger Aufgabenverteilung nicht immer sämtliche gesetzlichen und selbst gegebenen Vorgaben einhalten. Die Stadt hat dies bereits erkannt und beabsichtigt ihre Vergabedienstanweisung zu überarbeiten und zu aktualisieren. Dabei kann es sinnvoll sein, der zentralen Vergabestelle wie geplant eine stärkere Rolle im Vergabeverfahren zuzuordnen. Dies setzt allerdings eine entsprechende Ausstattung mit personellen Ressourcen voraus.

Davon könnte auch der Korruptionsschutz profitieren. Die Stadt geht bereits präventiv gegen Korruption vor. Allerdings sollte sie ihre Gefährdungsanalyse regelmäßig überprüfen und aktualisieren. Sie könnte zudem ihre Regelungen zur Korruptionsprävention ergänzen und in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Dadurch könnte sie ihren Beschäftigten zusätzliche Sicherheit bei korruptionsgefährdeten Tätigkeiten geben. Dabei sollte sie auch Regelungen zum Sponsoring treffen.

Bei der Umsetzung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in Steinfurt zu vergleichsweise geringen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei wertet die Stadt Umfang und Gründe für Über- und Unterschreitungen bisher nicht systematisch aus. Eine solche Analyse könnte die Qualität der Vergabeverfahren noch weiter verbessern. Zu diesem Zweck sollte die Stadt zudem prüfen, insbesondere bei größeren oder bedeutenden Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchzuführen.

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

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

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

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

4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

In der Stadt Steinfurt sind die Fachdienste und die zentrale Vergabestelle für die Vergaben zuständig. Die Stadt nutzt dabei nicht alle Vorteile aus, die eine zentrale Vergabestelle für Organisation und Durchführung des Vergabewesens haben kann.

- Die örtliche Rechnungsprüfung ist frühzeitig in die Durchführung der meisten Vergabeverfahren eingebunden. Dies unterstützt eine rechtmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben.

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

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

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

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

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

Grundlage für die Durchführung von Vergaben in der **Stadt Steinfurt** ist die Dienstanweisung Nr. 5 für das Vergabewesen aus dem Jahr 2018. Naturgemäß entsprechen die darin getroffenen Regelungen teilweise nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Kreisstadt arbeitet derzeit an einer Neufassung der Dienstanweisung. Die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart hat sie übergangsweise durch eine Verfügung der Bürgermeisterin angepasst. Sie nutzt dabei die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes¹⁴ festgelegten vereinfachten Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte nicht vollumfänglich aus. Steinfurt stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

Die Kreisstadt verfügt über eine zentrale Vergabestelle (ZVS). Deren Aufgaben und Zuständigkeiten hat sie in der Dienstanweisung und der zugehörigen Anlage 1 festgelegt. Dies gilt auch für die Abgrenzung der Aufgabenbereiche gegenüber den Fachdiensten. Allerdings hat die Stadt die Anlage den Beschäftigten bisher nicht zur Verfügung gestellt. Die darin enthaltenen Informationen will sie in der neuen Dienstanweisung übersichtlicher zusammenfassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen wie geplant so überarbeiten, dass diese auch im täglichen Dienstgeschäft eine nutzbare Hilfestellung für die Beschäftigten darstellt. Dazu kann es hilfreich sein, Handlungsanweisungen und Zuständigkeiten in separaten Unterlagen kompakt oder in Form von Flussdiagrammen darzustellen.

Nach der derzeit aktuellen Dienstanweisung führen die Fachdienste Direktkäufe und Direktaufträge bis 10.000 Euro eigenverantwortlich durch. Gleiches gilt für freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb bis 10.000 Euro. Die Zuständigkeit umfasst dabei auch die ordnungsgemäße Dokumentation des Vergabeverfahrens. Dazu schreibt die Stadt die Verwendung einheitlicher Vordrucke vor. Dadurch schafft sie gute Voraussetzungen für eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts.

Ab einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro und bei Vergabeverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist grundsätzlich die ZVS zuständig. Allerdings sind den Fachdiensten auch in diesen Verfahren wesentliche Aufgaben zugeordnet. Dies umfasst beispielsweise

- die vertiefende Prüfung der Angebote (dies beinhaltet auch eine eventuell erforderliche Aufklärung des Angebotsinhaltes und die Nachforderung von Unterlagen),
- die Wertung der Angebote (incl. der Prüfung des Ausschlusses bzw. des Verzichts auf den Ausschluss von Bietern nach den Regeln der Korruptionsbekämpfung),
- die Vorbereitung der Vergabeentscheidung,
- die Bearbeitung von sonstigen Rügen und Beschwerden und sonstige Auskünfte an die Bieter,
- die Dokumentation der durchgeführten Verfahrensschritte sowie

¹⁴ 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 (MBL. NRW. 2019 S. 168), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBL. NRW. S.325)

- die Archivierung der Vergabeunterlagen.

Auch die Information über beabsichtigte und durchgeführte Vergabeverfahren (Ex-ante- und ex-post-Veröffentlichung) sowie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter obliegt den Fachdiensten. Gleiches gilt für die Einholung von Auskünften beim Gewerbezentralregister und bei der Informationsstelle für Vergabeausschlüsse gem. § 8 KorruptionsbG¹⁵. Zur Unterstützung und Vereinheitlichung der Dokumentation der Verfahrensschritte und Entscheidungen hat die Stadt Vordrucke entwickelt.

Über die fachliche Vorbereitung und Begleitung der Verfahren hinaus nehmen die Fachdienste damit auch wichtige vergaberechtliche Funktionen wahr. Die Stadt nutzt damit nicht alle Vorteile aus, die eine zentrale Vergabestelle mit sich bringen kann. Dazu zählen insbesondere:

- Das vergaberechtliche Fachwissen wird gebündelt – verbunden mit der Möglichkeit, dieses aufgrund des beschränkten Personenkreises mit überschaubarem Aufwand stets aktuell zu halten,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Fachdiensten und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Insbesondere kann die Stadt durch eine Zentrale Vergabestelle die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch trennen. Dies dient auch dem Schutz der Beschäftigten. Die geplante Überarbeitung der Vergabedienstanweisung bietet der Stadt die Möglichkeit, die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der ZVS und den Fachdiensten anzupassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte im Zuge der geplanten Überarbeitung ihrer Vergabedienstanweisung die Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Dabei sollte sie die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch strikt trennen. Sämtliche Kommunikation mit den Bietern sollte ausschließlich über die zentrale Vergabestelle erfolgen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt explizit die Schriftform für die Auftragserteilung vorschreibt. Dies gilt auch für die Beauftragung von Nachträgen und Auftragserweiterungen. Zudem gibt sie das Vier-Augen-Prinzip für alle Vergaben mit einem Auftragswert von mehr als 500 Euro (netto) verbindlich vor.

In der Vergabedienstanweisung regelt die Stadt zudem die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Ab einem Netto-Auftragswert von 1.500 Euro sind alle Vergaben dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung vorzulegen. Damit unterliegen auch Direktaufträge einer vergaberechtlichen Kontrolle. Die örtliche Rechnungsprüfung ist zudem über alle Submissionstermine zu informieren und hat das Recht zur Teilnahme. Auch bei der abschließenden Prüfung der Lieferung und Leistung ist eine Beteiligung vorgesehen. Stichprobenweise überprüft

¹⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

sie zudem die Schlussrechnungen. Eine regelmäßige Prüfung aller Abrechnungen ist aufgrund der personellen Ausstattung des Rechnungsprüfungsamtes mit zwei Beschäftigten nicht möglich.

Darüber hinaus enthält die Vergabedienstanweisung Regelungen zu Nachträgen und Änderungen während der Abwicklung der vergebenen Aufträge. Die Fachdienste dokumentieren die sachliche Begründung sowie die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge. Eine regelmäßige Beteiligung der ZVS oder der örtlichen Rechnungsprüfung ist dabei nicht explizit vorgeschrieben. Nach Auskunft des Rechnungsprüfungsamtes erfolgt dies jedoch, sofern die Wertgrenze von 1.500 Euro überschritten wird. Dabei ist allerdings nicht geklärt, ob auch bei mehreren Nachträgen, die in Summe die Wertgrenze überschreiten, eine Beteiligung erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies kann die Stadt auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentuale Abweichungen vom Auftragswert begrenzen.

Weitere Ausführungen zu den Nachträgen macht die gpaNRW im Kapitel 5.6 Nachtragswesen.

Darüber hinaus regelt die Dienstanweisung, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei der Abnahme der erbrachten Lieferungen und Leistungen zu beteiligen ist. Konkret gibt die Stadt dazu vor, dass lediglich in Zweifelsfällen bezüglich der vertragsgemäßen Ausführung das Rechnungsprüfungsamt unverzüglich einzuschalten ist. Bestehen seitens des Fachamtes solche Bedenken nicht, erlangt die örtliche Rechnungsprüfung in der Regel erst nach erfolgter Abnahme davon Kenntnis.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte der örtlichen Rechnungsprüfung Gelegenheit zur Teilnahme an der Abnahme erbrachter Lieferungen und Leistungen geben. Dazu kann sie in ihrer Vergabedienstanweisung vorsehen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine zu informieren ist.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dabei berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Dies gilt insbesondere für die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Zudem evaluiert sie nicht regelmäßig wesentliche Festlegungen wie die Gefährdungsanalyse.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Steinfurt** verfügt über keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Regelungen dazu hat sie stattdessen an verschiedenen Stellen getroffen. Darunter fallen die Festlegungen zu „Vergünstigungen im Amt“ in der allgemeinen Dienstanweisung (AGA). Die Stadt geht darin auf die Bedeutung der Korruption ein und gibt allgemeine Verhaltensregeln für den Verdachtsfall. Auch die Annahme von Geschenken, Belohnungen oder sonstige Vergünstigungen behandelt sie darin. Konkrete Beispiele für Annahmeverbote und Ausnahmen enthält die AGA nicht. Solche könnten den Beschäftigten den korrekten Umgang mit entsprechenden Sachverhalten erleichtern. Weitere Bestimmungen zur Korruptionsprävention enthält die Vergabedienstanweisung.

Als Ansprechpartner bei Bestechungsversuchen bestimmt die Kreisstadt in der AGA die örtliche Rechnungsprüfung und die Bürgermeisterin. Einen Anti-Korruptionsbeauftragten hat sie nicht eingesetzt. Diese Stelle könnte ergänzend folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Die Sensibilisierung der Beschäftigten durch Beratung und Aufklärung,
- eine regelmäßige Information über Hilfe- und Selbstschutzmaßnahmen gegen Korruption sowie
- die Funktion als niederschwellige Anlaufstelle für Bedienstete, die einen Anfangsverdacht auf Korruption haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ihre Regelungen zur Korruptionsprävention zu ergänzen. Dazu können Festlegungen zur Sensibilisierung und regelmäßigen Information der Beschäftigten sinnvoll sein.

Das KorruptionsbG gibt vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Bürgermeisterin eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Die Stadt fragt diese Daten regelmäßig von den betroffenen Personen ab. Die Veröffentlichung erfolgt im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses. Sie ergänzt dazu die gem. § 95 Abs. 3 GO NRW vorgesehene Angaben um die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Darüber hinaus hat die Bürgermeisterin gem. § 17 KorruptionsbG ihre Nebentätigkeiten bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres dem Rat zur Kenntnis zu geben. Diesbezüglich verweist die Stadt auf die jährliche Veröffentlichung im städtischen Amtsblatt. Die auf diese Weise zuletzt am 29. Oktober 2020 veröffentlichten Daten für das Jahr 2019 beziehen sich jedoch auf den § 17 KorruptionsbG der alten Gesetzesfassung. Dieser ist in den § 16 der derzeit geltenden Version aufgegangen. Mit der Bekanntmachung im Amtsblatt erfüllt Steinfurt damit nicht die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin. Dies gilt umso mehr, als mit einer Veröffentlichung im Oktober die gesetzliche Frist um mehr als ein halbes Jahr überschritten ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die aktuellen Regelungen zur Korruptionsprävention beachten. Dazu zählt die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin. Diese hat sie gem. § 17 Abs. 2 KorruptionsbG jährlich bis zum 31. März dem Rat zur Kenntnis zu geben.

Eine Kommune hat die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen (vgl. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG). Die Stadt Steinfurt hat dazu im Jahr 2006 eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Dabei hat sie nach einer strengen Auslegung ca. 60 gefährdete Arbeitsplätze identifiziert. Diese Festlegung hat sie seitdem nicht aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die zuletzt 2006 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche überprüfen und künftig regelmäßig auf Aktualität untersuchen.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen (vgl. § 21 KorruptionsbG). Die Stadt Steinfurt führt keine planmäßige Rotation durch. Sie begründet dies nachvollziehbar mit den beschränkten Möglichkeiten aufgrund der geringen Zahl der Verwaltungsbeschäftigten. Bezüglich der Kompensationsmaßnahmen verweist sie auf die Fluktuation durch Personalentwicklung, die Organisation des Vergabewesens sowie die enge Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes in die wesentlichen Verwaltungsabläufe. Sie hat dies dem Kreis Steinfurt 2006 wie vorgeschrieben mitgeteilt. Auch für diesen Sachverhalt ist eine regelmäßige Evaluation sinnvoll. Ein weiterer Ansatz kann beispielsweise der Wechsel der Sachbearbeiter in der Bauaufsicht zwischen den zugeteilten Zuständigkeitsbereichen sein. Ähnliches gilt für die Sachbearbeitung im Rahmen der Leistungsgewährung nach dem Sozialgesetzbuch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Möglichkeiten zur Umsetzung des Rotationsgebotes regelmäßig überprüfen. Gleichzeitig sollte sie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen evaluieren.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung¹⁶ umfangreiche Hinweise zur Korruptionsprävention zusammengefasst. Diese können eine gute Grundlage für die Ergänzung der städtischen Regelungen zur Korruptionsprävention sein.

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 Steinfurt hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Steinfurt** hat noch keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen oder Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen sind für die Stadt Steinfurt ebenfalls relevant. So hat sie 2020 in der Stellenausschreibung für den Geschäftsführer des Steinfurt Marketing und Touristik e.V. die Akquisierung von Sponsoringmitteln als einen Aufgabenschwerpunkt aufgeführt. Ein weiteres Beispiel

¹⁶ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

ist das Projekt „Energetische Quartierssanierung“. Sponsoren halfen dabei, den städtischen Eigenanteil zu verringern.

Bei der Annahme von Sponsoringleistungen ist es wichtig, jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Sponsoring kann zudem haushälterische und steuerliche Auswirkungen haben. Um Folgekosten für den Haushalt zu vermeiden, sind ertrag- und umsatzsteuerlichen Aspekte zu berücksichtigen. Die Stadt Steinfurt beabsichtigt daher, entsprechende Regelungen in ihre neue Allgemeine Geschäftsweisung aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte sie wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung¹⁷ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für städtische Regelungen. Zudem verweisen wir auf unsere Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

4.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.

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.

¹⁷ a.a.O.

Die **Stadt Steinfurt** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Baumaßnahmen planen die jeweils zuständigen Fachdienste und wickeln diese auch anschließend ab. Die Abstimmung und Entscheidungsfindung erfolgt unter Beteiligung weiterer Fachdisziplinen mit dem Verwaltungsvorstand. Durch die Beratung und Beschlussfassung in den jeweiligen Fachausschüssen ist die Politik in den Entscheidungsprozess eingebunden. In der Ausführungsphase erfolgt ein baubegleitendes Controlling. Bei komplexeren Vorhaben zieht die Stadt dabei externe Büros hinzu. Dadurch stellt sie bereits in der Vorplanungsphase ein Kostencontrolling sicher.

Die Stadt Steinfurt setzt damit wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings bereits in der täglichen Praxis um. Das Steuerungspotenzial einer qualifizierten fachdienstübergreifenden Bedarfsplanung nutzt sie dabei allerdings noch nicht vollumfänglich aus. Durch eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung kann sie wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes entwickeln und vorgeben. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen oder Nachbesserungen in späteren Umsetzungsphasen vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW ist es dabei entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral steuern. Dazu ist das BIC sinnvollerweise organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.

In ihrem Haushalt 2021 plant die Stadt bis 2024 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von rund 27,6 Mio. Euro. Das entspricht ca. 58 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 Steinfurt gehört mit rund 34.000 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.

Die Stadt verfügt nicht über ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich. Ein solches könnte Rückschlüsse auf die Qualität ihrer Planungs- und Ausführungsschritte ermöglichen. Bezogen auf ein BIC kann ein Soll-Ist-Vergleich dessen Wirksamkeit überprüfen und Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Der Vergleich dient insoweit als Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung der Baumaßnahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf besonders aufwändige oder bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen könnte sie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmensteuerung systematisch 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 Steinfurt vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die hohen Abweichungen der Schlussrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten in 2019 sind nicht repräsentativ. Im Allgemeinen kommt es bei den Vergaben der Stadt Steinfurt zu vergleichsweise geringen Abweichungen. Nachträge nehmen dabei auf die abgerechneten Leistungen nur einen geringen Einfluss.

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

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

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

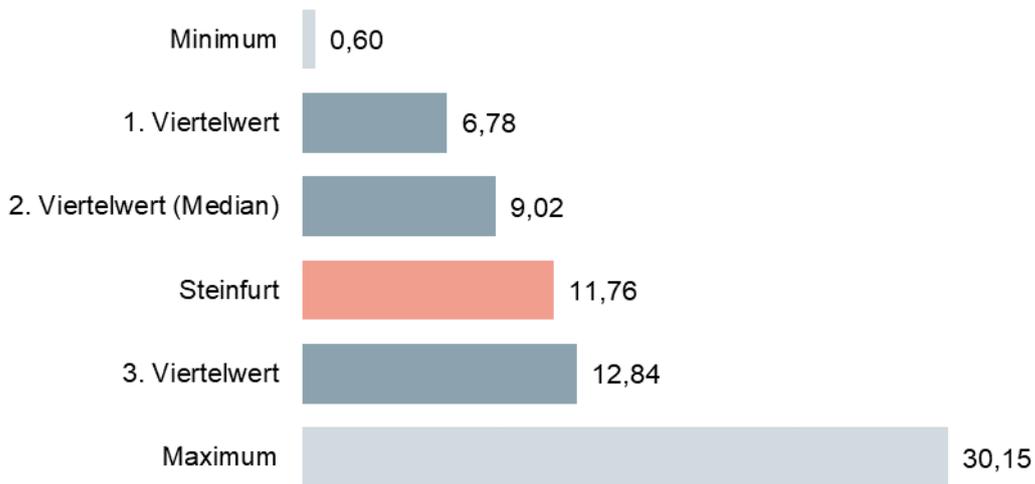
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.349.202	
Abrechnungssummen	5.513.960	
Summe der Unterschreitungen	133.115	2,49
Summe der Überschreitungen	297.873	5,57

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Steinfurt 17 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 253.297 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 jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 77 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2019 gehört Steinfurt zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren prozentualen Abweichungen vom Auftragswert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in diesem Jahr eine einzelne Baumaßnahme größeren Einfluss auf die Auswertung nimmt. Diese überschreitet den Auftragswert um rund 125.000 Euro. Sie ist damit für fast die Hälfte der gesamten Abweichungen verantwortlich. Im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung geht die gpaNRW auf diesen Sachverhalt näher ein. Ohne diese Überschreitung wären die prozentualen Abweichungen in 2019 deutlich unterdurchschnittlich. Nach den vorläufigen Werten für 2020 zeigt sich ein entsprechendes Bild. In diesem Jahr gehört die Kreisstadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten prozentualen Abweichungen vom Auftragswert.

Auftragsänderungen wickelt die Stadt dabei meist nicht über förmliche Nachträge ab. Diese nehmen nur einen geringen Einfluss. Auch bei dieser Betrachtung liefert das Jahr 2019 kein repräsentatives Ergebnis. Der Grund dafür ist, dass die Stadt die genannte Überschreitung des Auftragswertes um ca. 125.000 Euro über einen Nachtrag abgewickelt hat. 2018 und 2020 gehört Steinfurt zu den Vergleichskommunen, bei denen die Bedeutung der Nachträge deutlich

unterdurchschnittlich ist. Konkret bezieht sich dies auf den prozentualen Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen sowie das prozentuale Verhältnis zu den Auftragswerten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. 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. Die vergleichsweise geringen Abweichungen in Steinfurt können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt einen guten Standard bei ihren Leistungsbeschreibungen erreicht hat. Um dieses Niveau zu halten oder weiter zu verbessern, kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen einen wichtigen Beitrag leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Steinfurt hat Regelungen für die Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens an zentraler Stelle findet nicht statt.

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

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

In der Dienstanweisung für das Vergabewesen geht die **Stadt Steinfurt** auch auf Änderungs- und Ergänzungsaufträge (Nachträge) ein. Zuständig bei Auftragsänderungen ist jeweils die für die Vergabe des Hauptauftrags verantwortliche Instanz. Dies umfasst auch die Beurteilung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine Ausschreibung entfallen kann. Einheitliche Kriterien für die Wesentlichkeit einer Auftragsänderung hat die Stadt dabei nicht festgelegt. Auch eine grundsätzliche Beteiligung der ZVS oder der örtlichen Rechnungsprüfung sieht die Dienstanweisung nicht vor. Das Rechnungsprüfungsamt erhält allerdings Kenntnis, wenn der zu vergebende Auftrag über 1.500 Euro beträgt. Positiv ist die vorgeschriebene Verpflichtung zur Dokumentation der Nachträge. Dies umfasst die sachliche Begründung für den Verzicht auf eine Ausschreibung sowie die preisliche und fachtechnische Prüfung.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Wie bereits dargestellt, sind die Abweichungen von den Auftragswerten in Steinfurt vergleichsweise gering. Trotzdem kann eine systematische Auswertung sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere deshalb, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachdiensten bearbeitet werden. Ein zentraler Überblick ist dadurch nicht gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehören insbesondere Vorgaben für die Wesentlichkeit von Abweichungen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder die zentrale Vergabestelle könnte dabei hilfreich sein. Zudem sollte sie prüfen, ihre Nachträge zentral zu erfassen und auszuwerten. Dies ermöglicht eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.

4.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	In der Stadt Steinfurt sind die Fachdienste und die zentrale Vergabestelle für die Vergaben zuständig. Die Stadt nutzt dabei nicht alle Vorteile aus, die eine zentrale Vergabestelle für Organisation und Durchführung des Vergabewesens haben kann.	113	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen wie geplant so überarbeiten, dass diese auch im täglichen Dienstgeschäft eine nutzbare Hilfestellung für die Beschäftigten darstellt. Dazu kann es hilfreich sein, Handlungsanweisungen und Zuständigkeiten in separaten Unterlagen kompakt oder in Form von Flussdiagrammen darzustellen.	
			E1.2	Die Stadt Steinfurt sollte im Zuge der geplanten Überarbeitung ihrer Vergabedienstanweisung die Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Dabei sollte sie die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch strikt trennen. Sämtliche Kommunikation mit den Bietern sollte ausschließlich über die zentrale Vergabestelle erfolgen.	114
			E1.3	Die Stadt Steinfurt sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies kann die Stadt auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentuale Abweichungen vom Auftragswert begrenzen.	115
			E1.4	Die Stadt Steinfurt sollte der örtlichen Rechnungsprüfung Gelegenheit zur Teilnahme an der Abnahme erbrachter Lieferungen und Leistungen geben. Dazu kann sie in ihrer Vergabedienstanweisung vorsehen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine zu informieren ist.	116
F2	Die Stadt Steinfurt hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt. Dabei berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Die gilt insbesondere für die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Zudem evaluiert sie nicht regelmäßig wesentliche Festlegungen wie die Gefährdungsanalyse.	116	E2.1	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ihre Regelungen zur Korruptionsprävention zu ergänzen. Dazu können Festlegungen zur Sensibilisierung und regelmäßigen Information der Beschäftigten sinnvoll sein.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Die Stadt Steinfurt sollte die aktuellen Regelungen zur Korruptionsprävention beachten. Dazu zählt die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin. Diese hat sie gem. § 17 Abs. 2 KorruptionsbG jährlich bis zum 31. März der Rat zur Kenntnis zu geben.	118
			E2.3	Die Stadt Steinfurt sollte die zuletzt 2006 vorgenommene Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche überprüfen und künftig regelmäßig auf Aktualität untersuchen.	118
			E2.4	Die Stadt Steinfurt sollte die Möglichkeiten zur Umsetzung des Rotationsgebotes regelmäßig überprüfen. Gleichzeitig sollte sie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen evaluieren.	119
Sponsoring					
F3	Die Stadt Steinfurt hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	119	E3	Die Stadt Steinfurt sollte mögliche Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Deshalb sollte sie wie geplant verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.	120
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Steinfurt betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	120	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.	121
			E4.2	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf besonders aufwändige oder bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen könnte sie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Steinfurt hat Regelungen für die Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens an zentraler Stelle findet nicht statt.	124	E5	Die Stadt Steinfurt sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehören insbesondere Vorgaben für die Wesentlichkeit von Abweichungen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder die zentrale Vergabestelle könnte dabei hilfreich sein. Zudem sollte sie prüfen, ihre Nachträge zentral zu erfassen und auszuwerten. Dies ermöglicht eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.	125
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Stadt Steinfurt führt die betrachteten Vergabemaßnahmen weitestgehend rechtskonform durch. Dabei hält sie sich jedoch nicht immer an die in ihren Vergaberichtlinien festgelegten Regeln.		E6.1	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass die Dokumentation der Vergabeverfahren zeitnah und vollständig erfolgt. Die von der zentralen Vergabestelle entwickelten Vordrucke können dafür eine gute Grundlage sein.	
			E6.2	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass die Bieterinformation wie gesetzlich vorgegeben regelmäßig durchgeführt und dokumentiert wird.	
			E6.3	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Vorgaben zur Information nach Zuschlagserteilung regelmäßig einhält und dies in den Vergabeunterlagen dokumentieren. In diesem Zusammenhang sollte sie ihre Zuständigkeitsregelungen kritisch hinterfragen. Es könnte sinnvoll sein, der zentralen Vergabestelle eine stärkere Rolle in den Vergabeverfahren zukommen zu lassen.	
			E6.4	Die Stadt Steinfurt sollte prüfen, die Verantwortung für die Dokumentation der Vergabeverfahren in eine Hand zu legen. Dies könnte zu einem regelmäßig vollständigen und gesetzeskonformen Nachweis der Verfahrensschritte beitragen. Es bietet sich an, diese Aufgabe der zentralen Vergabestelle zuzuweisen.	
			E6.5	Die Stadt Steinfurt sollte sicherstellen, dass relevante Abweichungen vom Auftragswert einheitlich bearbeitet und dokumentiert werden. Dabei sollte sie vergaberechtliches Fachwissen systematisch einbeziehen. Dies kann durch eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung oder der zentralen Vergabestelle ab einem festzulegenden Schwellenwert erfolgen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.6 Die Stadt Steinfurt sollte ihre Arbeitsabläufe so gestalten, dass die Vergabeunterlagen der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig und rechtzeitig vor Auftragserteilung zur Prüfung vorliegen. Sie sollte, wie in ihrer Vergabeordnung vorgesehen, den Auftrag erst nach Freigabe durch das Rechnungsprüfungsamt erteilen.	

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt 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 Straßen und Wirtschaftswege in Steinfurt sind ein bedeutender Bestandteil des städtischen Anlagevermögens. Allgemeine Strukturmerkmale wie das Straßennetz mit vielen Bundes- und Landesstraßen und der hohe Anteil an Straßen mit einer eher geringen Verkehrsbelastung können sich entlastend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in Steinfurt auswirken. Der stetige bilanzielle Werteverzehr der Verkehrsflächen stellt für den langfristigen Vermögenserhalt derzeit noch kein besonderes Risiko dar. Langfristig muss der Vermögenserhalt dennoch gelingen.

Aufgrund der fehlenden Straßendatenbank gibt es in Steinfurt keine verlässliche Datenbasis für eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege. Der Verwaltung ist dies bewusst. Sie plant eine neue Zustandserfassung und den Aufbau einer Straßendatenbank. Ziel muss es in Steinfurt sein, möglichst zeitnah über eine Zustandserfassung eine Straßendatenbank mit allen wesentlichen Grundinformationen zu den Verkehrsflächen im Stadtgebiet aufzubauen. Diese Datenbasis sollte die Verwaltung zukünftig nutzen, um die Erhaltung systematisch zu steuern. Beispielsweise können die Daten bei der Haushalts-/ Maßnahmenplanung oder auch der Dokumentation von durchgeführten Maßnahmen gezielt genutzt werden. Im Zusammenhang mit der Zustandserfassung sollte eine erneute körperliche Inventur durchgeführt werden. Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank muss die Stadt Steinfurt zukünftig eng miteinander verzahnen. Im Sinne einer nachhaltigen und gezielten Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege sollte die Verwaltung eine langfristige Strategie entwickeln, deren Zielerreichung über Ziele und Kennzahlen messbar sein sollte.

Die Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt zukünftig mit dem Aufbruchmanagement verknüpfen und dieses digitaler gestalten.

Der Stadt Steinfurt ist es seit der Eröffnungsbilanz nicht gelungen, den Wert des Vermögens Verkehrsflächen bilanziell zu erhalten. Das Alter der Straßen und Wirtschaftswege deutet zwar noch nicht auf ein aktuell bestehendes Risiko für die langfristige Erhaltung des Vermögens in Steinfurt hin. Das noch junge Alter verzeiht derzeit zudem die kaum vorhandenen Reinvestitionen. Die Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen müssen zukünftig aber erhöht werden, um ein hieraus resultierendes Risiko abzuwenden. Ziel muss es sein, durch eine auskömmliche Unterhaltung hohe Investitionsbedarfe und bilanzielle Risiken zu vermeiden.

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.

Bei der **Stadt Steinfurt** liegt die Produktverantwortung für die Straßen und Wirtschaftswege im Fachdienst Tiefbau – Abteilung Tief- und Straßenbau. Die Verkehrsflächen werden nach Auskunft der Stadt in enger Abstimmung zwischen Straßenbau, Planung und Baubetriebsamt unterhalten.

5.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Mit den ihr vorliegenden lückenhaften und teilweise nicht aktuellen Daten kann die Stadt Steinfurt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern. Die Datenlage muss die Stadt Steinfurt verbessern.

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

Der **Stadt Steinfurt** liegen verlässliche und belastbare Daten zu Flächen und Zustandsklassen der Verkehrsflächen nur aus der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 vor. Die Erfassung und Bewertung führte die Stadtverwaltung mit eigenen Kräften durch. Die erhobenen Daten dokumentierte sie in einer Excel-Datei. Diese Excel-Datei hat sie in den Jahren seit der Eröffnungsbilanz auf Basis der durchgeführten (Neu-)Baumaßnahmen und Unterhaltungsmaßnahmen fortgeschrieben. So sind zumindest die Flächenangaben aktuell und die Entwicklung des Flächenbestandes im Zeitverlauf wäre auswertbar, wenn die jeweiligen Arbeitsstände der Excel-Datei zum jeweiligen Jahresende miteinander verglichen würden. Hierfür wäre es erforderlich, zum Jahresende die Daten festzuschreiben. Dies geschieht in Steinfurt derzeit nicht. Die Excel-Datei ist vielmehr eine lebende Datei, die stets fortgeschrieben wird. Für die Prüfung wäre die Flächenentwicklung nur mit einem großen Aufwand abzubilden gewesen. Mit einer Straßendatenbank lässt sich die Entwicklung zukünftig leicht auswerten und darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. Flächenveränderungen kann sie so dokumentieren und zusammen mit anderen Einflussfaktoren für die Verkehrsflächenerhaltung, wie z.B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzdaten, für die interne Steuerung nutzen.

Kenntnis über die aktuellen, wirklichen Zustände der Straßen und Wirtschaftswege hat der Straßenbau in Steinfurt derzeit nicht. Eine Zustandserfassung nach objektiven Kriterien ist dringend angeraten (vgl. Abschnitt „Straßendatenbank“).

Für eine zielgerichtete Steuerung ist es notwendig, die Flächendaten nach Flächenarten und Straßenkategorien/-arten aufzugliedern. Wie detailliert diese Untergliederung ist, hängt von der Steuerungsrelevanz vor Ort ab. Die Gliederung sollte die örtlichen Gegebenheiten vollständig und verlässlich abbilden. So sollte bei den Flächenarten regelmäßig nach Fahrbahn, Rad- und Gehwegen sowie nach Straßenbegleitgrün, Parkflächen, unbefestigten Flächen und Wirtschaftswegen getrennt werden. Dieser Anforderung kommt die Stadt Steinfurt nach. Die Straßenkategorien orientieren sich an der Funktion einer Verkehrsfläche. Sie müssen so gebildet sein, dass jede Fläche einer Kategorie zugeordnet werden kann. Die Stadt Steinfurt unterscheidet nach Wohn- und Anliegerstraßen sowie Haupterschließungs- und Industriestraßen. Diese Kategorien vermischt die Stadt Steinfurt mit der Art der Befestigung, so dass letztendlich Funktion und Befestigung bzw. Ausbaustufe vermischt werden. Beispielsweise ist eine „Straße in

Natursteinpflaster“ in Steinfurt keiner Straßenart wie Wohnstraße zugeordnet. Zudem sind einige Straßen in der Excel-Datei gar keiner Straßenart/-kategorie zugeordnet. Für eine zielgerichtete, nachhaltige Steuerung müssen Straßenkategorie und Befestigung/ Ausbaustufe als getrennte Kriterien berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Beim Aufbau der Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt darauf achten, dass jede Fläche zunächst einer funktionellen Kategorie zugeordnet wird. Als zusätzliches Kriterium und getrennt von der Funktion sollte sie die Ausbaustufe bzw. Befestigung hinterlegen.

In Bezug auf die Funktion bietet es sich an beispielsweise nach den Kategorien Anlieger-, Hauptverkehrs-, Hapterschließungs- und Hauptgeschäftsstraße zu unterscheiden. Gängig sind zudem die Kategorien Wohn-, Wohnsammel-, Hauptverbindungs- und Gewerbeerschließungsstraße.

Die für die Prüfung erforderlichen Bilanzdaten konnte die Stadt Steinfurt aus der Anlagenbuchhaltung ermitteln. Für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung ist auch die Kenntnis über die Gesamtnutzungsdauer und die noch verfügbare Restnutzungsdauer relevant. Die Restnutzungsdauer ist in Steinfurt mit der Zustandsklasse verknüpft und somit in 10er-Schritten in der Excel-Datei hinterlegt. Die Excel-Datei ist seit der Erfassung für die Eröffnungsbilanz in diesem Punkt nicht fortgeschrieben worden. Die dort hinterlegten Restnutzungsdauern und die pauschale Abstufung bilden nicht die momentanen, wirklichen Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen ab. In der Anlagenbuchhaltung haben sich im Zuge der Jahresabschlussarbeiten die Restnutzungsdauern richtigerweise verringert. Für die Prüfung wird die Restnutzungsdauer aus der Anlagenbuchhaltung übernommen. Zukünftig sollte jedoch die Straßendatenbank das führende Verfahren sein. Das bedeutet, dass dort verlässliche Restnutzungsdauern hinterlegt sein müssen. Die Straßendatenbank muss zukünftig die Anlagenbuchhaltung bedienen. Dies setzt eine enge Abstimmung zwischen der Datenbank und der Anlagenbuchhaltung in Bezug auf die Anlagegüter und Straßenabschnitte im Kanten-Knoten-Modell voraus (vgl. Abschnitt „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

Eine verursachungsgerechte Kostenrechnung auf Vollkostenbasis ist im Baubetriebsamt der Stadt Steinfurt vorhanden. Erträge und Aufwendungen konnten somit aus der Buchhaltung ermittelt und erhoben werden. Allerdings sind die Finanzdaten insgesamt lückenhaft und können nur näherungsweise für die Analyse in dieser Prüfung genutzt werden. Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte die Stadt Steinfurt die Aufwendungen nach Art der Erhaltungsmaßnahme und dem Leistungserbringer differenzieren können. Zudem sollten alle Aufwendungen separat für die Straßen und Wirtschaftswege vorliegen. Kennt die Stadt Steinfurt die detaillierten Aufwendungen, kann sie konkrete Optimierungen für einzelne Erhaltungsmaßnahmen oder Leistungserbringer erarbeiten. Die zur Verfügung stehenden Mittel kann sie so ggf. anders verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

Auch die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen, also Investitionen in bereits bestehendes Vermögen, hätte die Stadt Steinfurt nur mit erheblichem Aufwand ermitteln können. Sie konnte lediglich die Gesamtinvestitionen beziffern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern.

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Steinfurt erhebliche Schwierigkeiten hatte, die im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen zusammenzustellen. Letztendlich war es möglich, die vorliegenden Flächendaten zu den Straßen und Wirtschaftswegen entsprechend der Definition der gpaNRW zuzuordnen und auch die Aufwendungen hinreichend plausibel abzubilden. Durch die teilweise nicht aktuelle bzw. lückenhafte Datenlage sind einige Kennzahlen und Aussagen nur näherungsweise belastbar. Die Analyse in dieser Prüfung gibt dennoch ausreichend genaue Ansatzpunkte für die Erhaltung der Verkehrsflächen in Steinfurt, wobei die Tiefe unserer Analyse beschränkt ist.

Ein erster wichtiger Schritt zu einer optimierten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung liegt für die Stadt Steinfurt daher darin, die Datengrundlagen zu verbessern und zu aktualisieren. Digitale Elemente sollten sie hierbei unterstützen. Die in der Datenerfassung abgefragten Daten sind eine Mindestanforderung daran, welche Daten Steinfurt vorhalten sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Der Stadt Steinfurt fehlt die belastbare Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.

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 Steinfurt** verfügt über einen mehr oder weniger verlässlichen Datenbestand zu ihren Verkehrsflächen in der fortgeschriebenen Excel-Datei aus der Ersterfassung. Die Verkehrsflächen wurden für die erstmalige Erfassung vollständig mit einem Kanten-Knoten-Modell überzogen. Die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung stimmen mit den gebildeten Bewertungsabschnitten überein. Eine Straßendatenbank im eigentlichen Sinne gibt es bisher in Steinfurt nicht. Der Fachdienst Tiefbau hat erkannt, dass er eine aktuelle, verlässliche und vollständige Datengrundlage zu den Verkehrsflächen benötigt. Im Rahmen der Digitalisierung soll die Datenbasis elektronisch vorgehalten werden. Zudem sollen die Erkenntnisse aus einer erneuten Zustandserfassung direkt in die Straßendatenbank einfließen. Darüber hinaus ist geplant, das bisherige Kanten-Knoten-Modell zu überarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige und aktuelle Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.

In der Datenbasis sollte ein durchgängiges Kanten-Knoten-Modell die Verkehrsflächen abschnittsbezogen ordnen. Den Abschnitten sind zunächst Leitdaten wie z. B. Straßename, Abschnittsbezeichnung/ -koordinaten, Straßenkategorie nach Straßen- und Wegegesetz, Flächenart oder Verkehrsrichtung zuzuordnen. Danach sind weitere grundlegende Informationen wie Funktionsdaten, Aufbau-/ Befestigungs-/ Ausbaudaten, Querschnittsdaten, Zustandsdaten und Verkehrsdaten zu erfassen. Darüber hinaus sollten sinnvolle Zusatzinformationen zu den Abschnitten hinterlegt werden. Beispielsweise kann es nötig sein, einzutragen, ob der Abschnitt

vom ÖPNV genutzt wird, eine überregionale Bedeutung hat oder es sich um Unfallschwerpunkte handelt. Wesentliche Informationen kann die Stadt Steinfurt aus ihrer bisherigen Excel-Datei übernehmen. Die Daten sind allerdings vor der Übernahme zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

Sind die Grunddaten für alle Verkehrsflächen erfasst, so bietet die Datenbank eine gute Grundlage für die systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Die Datengrundlage muss die Stadt Steinfurt kontinuierlich fortschreiben und pflegen. Sie sollte die Möglichkeiten einer Straßendatenbank, die über eine reine Datensammlung hinausgeht, zur gezielten Erhaltung ihrer Straßen und Wirtschaftswege nutzen. Dazu ist es wichtig, dass die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung zukünftig über eine einheitliche und abgestimmte Datenbasis verfügen (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

Wenn die Stadt Steinfurt verlässliche und abgestimmte Grundlagen geschaffen hat, sollte sie beginnen, die Datenbank nach und nach zu erweitern. Zunächst sollte sie die konsumtiven und investiven Erhaltungsmaßnahmen samt deren Kosten und Auswirkungen auf den Verkehrsflächenzustand sukzessive einpflegen. Die Straßendatenbank kann sie sodann als Hilfsmittel für ihre Planungen und Strategien nutzen. Beispielsweise lassen sich Auswirkungen von geplanten Bauprogrammen leichter ausrechnen und darstellen, Prioritätenlisten für die Haushaltsplanung erstellen oder auch aus den zentral vorgehaltenen Daten operative und strategische Entscheidungen vorbereiten. Ebenso lässt sich darstellen, welche Konsequenzen es hat, wenn eine Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Wesentliche Fragen für die Entscheidungen können beispielsweise sein: Kann mit der Maßnahme die festgelegte Nutzungsdauer der Verkehrsfläche erreicht werden? Verlängert sich – bei einer investiven Maßnahme – die Nutzungsdauer? Wie verändert sich der Zustand durch die Maßnahme? Welche anderen Maßnahmen können ggf. nicht durchgeführt werden, weil keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen?

Langfristig sollte die Stadt Steinfurt schließlich überlegen, ihr vorhandenes Aufbruchmanagement sowie Maßnahmen von Dritten in der Datenbank zu hinterlegen und zu pflegen (sog. Pavementmanagement). Ebenso kann sie die vorhandenen verschiedenen digitalen Kataster für die weitere Infrastruktur wie z.B. Bauwerke oder Kanäle über entsprechende Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden. Langfristig sollte es in Steinfurt ein ganzheitliches Infrastrukturmanagement geben.

Der gpaNRW ist dabei bewusst, dass der Aufbau von grundlegenden Daten in einer Straßendatenbank aufwändig ist. Um diesen Aufwand zu reduzieren, sollte eine Kommune den Datenaufbau möglichst mit einer erneuten Zustandserfassung verknüpfen. Für die Digitalisierung im Tiefbau bzw. den Aufbau einer Straßendatenbank ist es von Vorteil, wenn auf entsprechendes (Fach-)Personal auch innerhalb der Verwaltung zugegriffen werden kann. Überdies ist die regelmäßige Aktualisierung und Pflege des Datenbestandes nur mit einem entsprechenden Personaleinsatz möglich. Diese Arbeiten sind zusätzlich zu den alltäglichen Aufgaben zu bewältigen, was entsprechende Personalressourcen voraussetzt. Ist die Sachbearbeitung bereits ohne Straßendatenbank aufgelastet, ist zu analysieren, in welchem Umfang zusätzliche Stellenanteile notwendig sind.

→ **Empfehlung**

In den Entscheidungen zum Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt frühzeitig die personellen Ressourcen einfließen lassen.

Zustandserfassung und Straßenbegehungen

Die Stadt Steinfurt beabsichtigt, den Datenbestand zu ihren Verkehrsflächen zu digitalisieren. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung respektive dem Aufbau der Straßendatenbank sollen die Zustände neu erfasst werden. Ziel für das Jahr 2021 sei es, so die Verwaltung, den Auftrag für die visuelle Zustandserfassung zumindest zu erteilen. 2022 soll der Auftrag umgesetzt werden. Die Tief- und Straßenbauabteilung plant eine Befahrung der Verkehrsfläche. Die erstellten 3D-Ansichten der Straßen und Wirtschaftswege möchte die Verwaltung später im Alltag nutzen. Anhand der erstellten Bilder soll der Zustand bewertet werden. Zustandsklassen sollen visuell greifbarer mittels eines Ampelsystems hervorgehoben werden. Es ist geplant, die Straßenbestandteile separat zu bewerten. In Steinfurt soll die vorhandene Fachsoftware genutzt werden, in der bereits u.a. das Grünflächenkataster hinterlegt ist. Zudem soll es eine Schnittstelle zum Geodatenystem geben.

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Steinfurt in ihrem geplanten Vorgehen. Visuelle Zustandserfassungen haben jedoch den Mangel, dass sie nur den Zustand der Straßenoberfläche erfassen. Der Zustand des Unterbaus bleibt außen vor. Um den Zustand der gesamten Fläche wirklich beurteilen zu können, ist es wichtig, auch Kenntnis über den Unterbau zu haben. Die festgesetzte Nutzungsdauer wird eine Verkehrsfläche nur erreichen, wenn der Unterbau noch ausreichend nutzbar ist. Eine gute Oberfläche deutet nicht zwangsläufig auf einen guten Unterbau hin. Aus diesem Grund ist es wichtig, das visuelle Verfahren um messtechnische Aspekte wie das stichprobenhafte Bohrkernziehen und um Ortskenntnisse zu ergänzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Flächen auffällig sind oder der jetzige Zustand erheblich von dem Zustand der Ersterfassung abweicht. Subjektive Erfahrungen und Einschätzungen der Sachbearbeitung in Steinfurt helfen darüber hinaus, ein verlässliches Bild zum Zustand der Verkehrsflächen zu erstellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte ihre geplante visuelle Zustandserfassung zumindest an kritischen, diskussionsbedürftigen Stellen um messtechnische Aspekte ergänzen. Einfließen müssen zudem durchgeführte Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sowie Aufbrüche an den Verkehrsflächen.

Abzugrenzen von der Zustandserfassung sind die regelmäßigen Straßenbegehungen. Straßenbegehungen dienen lediglich dazu, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten und den Straßenbetriebsdienst abzuwickeln. Detaillierte Informationen zum Zustand werden hier nicht aufgenommen. Straßenbegehungen lösen kleinflächige Erhaltungsmaßnahmen aus.

Die Stadt Steinfurt führt abhängig von der Verkehrsbedeutung regelmäßig Straßenbegehungen durch. Geregelt ist die Straßenbegehung in einer Dienstanweisung. Der Straßenbegeher ist in der Abteilung Tief- und Straßenbau angesiedelt. Während seiner Begehungen trägt er die Erkenntnisse in ein Handgerät ein, welches im Baubetriebsamt der Stadt Steinfurt ausgelesen wird. Kleinere Maßnahmen und Schäden, die sofort beseitigt werden müssen, erledigt das Baubetriebsamt. Erkenntnisse, die größere Maßnahmen auslösen, erhält die Abteilung Tief- und Straßenbau. Diese Maßnahmen berücksichtigt die Stadt Steinfurt in ihrer Maßnahmenplanung für die Straßen und Wirtschaftswege. Alle beteiligten Stellen tauschen sich regelmäßig zu den Straßenbegehungen und den Erkenntnissen aus. Mit ihrem Vorgehen stellt die Stadt Steinfurt zu jeder Zeit die Verkehrssicherheit auf ihren Straßen und Wirtschaftswegen sicher.

Im Zusammenhang mit Straßenbegehungen und Zustandserfassungen wird häufig die körperliche Inventur genannt. Inventuren wickeln die Ergebnisse der Zustandserfassung buchhalterisch ab oder gleichen die Bestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank ab (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

5.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Steinfurt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.

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.

Im Baubetriebsamt der **Stadt Steinfurt** gibt es eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis. Die Kosten können verursachungsgerecht auf Straßen und Wirtschaftswege verteilt werden. Nach verschiedenen Anlagenteilen kann nicht differenziert werden. Auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen können die Kosten nur teilweise und mit großen Mühen aufgeteilt werden. In der Abteilung Tief- und Straßenbau in Steinfurt gibt es noch keine Kostenrechnung für den Bereich der Verkehrsflächen. Kosten für Fremdleistungen durch Dritte kann die Stadtverwaltung verursachungsgerecht den Kostenstellen Straßen und Wirtschaftswege zuordnen. Ein Überblick über die vollständigen Aufwendungen/ Kosten für ihre Verkehrsflächen hat Steinfurt derzeit aufgrund der fehlenden Bestandteile und nicht immer klaren Differenzierung nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen, unabhängig davon an welcher Stelle in der Verwaltung sie entstehen.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat und für welche Flächenarten diese angefallen sind, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln.

Steinfurt unterscheidet im städtischen Haushalt bereits die Produkte „Gemeindestraßen“ und „Förderung der Land- und Forstwirtschaft“, worunter sie die Wirtschaftswege erfasst. Diese Unterteilung sollte die Stadt Steinfurt als Basis für eine detaillierte Unterscheidung in der strategischen Erhaltung der Verkehrsfläche nutzen. Neben den getrennten Erkenntnissen zu den Straßen und Wirtschaftswegen sollte die Stadt Steinfurt die Aufwendungen/ Kosten den Erhaltungsmaßnahmen Kontrolle, betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung zuordnen. Ebenso sollte sie danach unterscheiden, wer die Leistungen erbringt. Aus den vollständigen Aufwendungen lassen sich anschließend Verrechnungspreise für einzelne Leistungen bzw. Leistungserbringer berechnen. Diese Verrechnungspreise kann die Stadt beispielsweise für Vergleiche mit dem freien Markt nutzen. Dies unterstützt die Stadt dabei, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln wirtschaftlich einzusetzen.

Idealerweise sollte die Kostenrechnung mit der zukünftigen Straßendatenbank verknüpft sein. Dies bedeutet u.a., dass die Strukturen aufeinander abgestimmt sind.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Derzeit hat die Stadt Steinfurt kaum Ansatzpunkte für eine Gesamtstrategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Zudem ist eine gezielte Steuerung über Kennzahlen nicht vorhanden.

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

Die **Stadt Steinfurt** hat bisher für die Gemeindestraßen und Wirtschaftswege in ihrem Haushaltsplan lediglich sehr allgemeine Ziele definiert. Ziel bei den Gemeindestraßen ist es, eine ausreichende Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Bei den Wirtschaftswegen ist eine gute Verkehrsinfrastruktur in den Außenbereichen das Ziel. Darüber hinaus orientiert sich die Abteilung Tief- und Straßenbau an allgemeinen Zielen wie der Verkehrssicherungspflicht, der Wirtschaftlichkeit von Erhaltungsmaßnahmen und der neutralen Beurteilung von übermittelten Schäden bzw. Mängeln.

Seit vielen Jahren verfolgt die Stadt Steinfurt auf der technischen Seite eine Strategie, die nur mittelbar auf die Erhaltung der Verkehrsflächen abzielt. Im Rahmen des Straßenendausbauprogramms baut die Stadt Steinfurt alle vorhandenen Altstraßen aus. In den kommenden Jahren werden voraussichtlich alle Gemeindestraßen in Steinfurt endausgebaut sein. Nach Auskunft der Stadt Steinfurt konnte sie durch dieses Vorgehen die Unterhaltungsaufwendungen reduzieren bzw. auf einem geringen Niveau halten. Hohe konsumtive Aufwendungen wären, so die Stadtverwaltung, bis vor zwei Jahren aufgrund dauerhafter Haushaltssicherung nicht möglich gewesen. Bei bereits endausgebauten Straßen entscheidet die Fachabteilung vor einer Maßnahme, ob eine Unterhaltung noch sinnvoll ist oder eine Investition notwendig wird. Grundsätzlich soll die wirtschaftlichste Lösung gewählt werden.

Das Vorgehen der Stadt Steinfurt kann nicht als eine langfristige, über den gesamten Lebenszyklus angelegte Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Sinne der gpaNRW angesehen werden. Die Maßnahmen der Stadt Steinfurt beim Endausbau sind nicht langfristig auf eine Erhaltung ausgerichtet. Die Erhaltungsmaßnahmen an sich sind zwar geplant, aber eher kurz- bis mittelfristig. Die Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege darf nicht kurz- oder mittelfristig betrachtet werden. Es ist eine langfristige Strategie mit strategischen und operativen Zielen erforderlich. Die Strategie muss darauf abzielen, das kommunale Vermögen der Verkehrsflächen langfristig und nachhaltig zu erhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die allgemeinen Ziele konkretisiert und nach Möglichkeit zudem den Substanzerhalt aus bilanzieller wie technischer Sicht berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens fokussiert werden. Um diese Strategie transparent und begreifbar zu gestalten, könnte die Stadt Steinfurt als operatives Ziel in bilanzieller Hinsicht definieren, den Bilanzwert der Verkehrsflächen in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent sinken zu lassen. Aus technischer Sicht kann es ein operatives Ziel sein, über einen bestimmten Zeitraum den Zustand einer gewissen Fläche um eine Zustandsklasse zu verbessern. Ebenso kann festgelegt werden, dass das Qualitätsniveau der Straßen oder Wirtschaftswege im Durchschnitt besser als ein bestimmter Zustandswert sein soll oder der Anteil der Flächen in den schlechteren Zustandsklassen einen gewissen Anteil nicht überschreiten soll.

Diese Zielvorgaben sind nur mit einer regelmäßigen Zustandserfassung messbar und damit auch erst steuerbar. Zwischen zwei Zustandserfassungen ist es letztlich erforderlich, die Zustände theoretisch fortzuschreiben. Abschreibungen und mögliche Anlagenabgänge sind hierbei als wertmindernde Faktoren zu berücksichtigen. Gleichzeitig sind Erneuerungsmaßnahmen, Instandsetzungen und auch Investitionen als verbessernde Faktoren einzubeziehen.

Ein weiteres operatives Ziel könnte sein, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Um dieses Ziel messbar zu machen, kann die Stadt Steinfurt beispielsweise eine Erneuerungs-/ Instandsetzungsquote bilden und für sich definieren, welchen Anteil die Erneuerung bzw. Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Die operativen Ziele sollte die Stadt Steinfurt zudem mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.

Über messbare und steuerbare Kennzahlen lässt sich beurteilen, ob und inwieweit die formulierten Ziele erreicht sind. Ziele und Kennzahlen sollten in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Daher ist es wichtig, dass Ziele und Kennzahlen auf die Strategie der Fachabteilung abgestimmt sind. Die erforderlichen finanziellen Ressourcen für die Zielerreichung sollten bestmöglich zur Verfügung gestellt werden, ohne den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren. Der von der Stadt Steinfurt jährlich gebildete Aufwandsdeckungsgrad für die Produkte im Haushaltsplan kann hierbei hilfreich sein.

Im Rahmen des operativen Controllings sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau dann Soll und Ist der Kennzahlen miteinander vergleichen. Frühzeitig kann sie so Abweichungen erkennen, analysieren und ggf. zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen ergreifen. Regelmäßig sollte die Stadt Steinfurt über Maßnahmen und Entwicklungen berichten. Kennzahlen und Abweichungsanalysen sollten den Bericht ergänzen. Denkbar sind Berichte im Verwaltungsvorstand, im Rat oder im zuständigen Fachausschuss.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

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

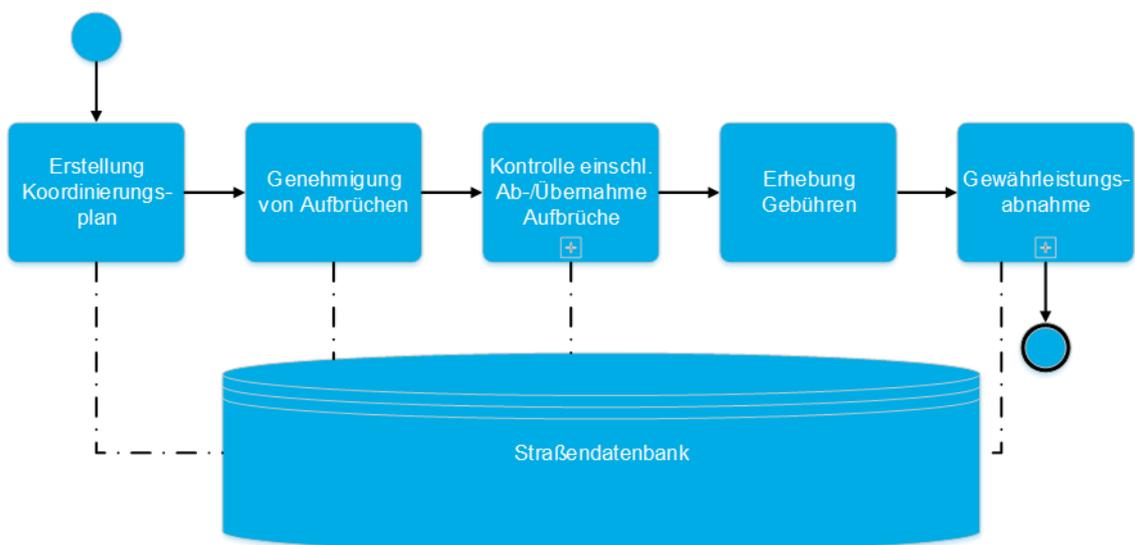
→ Feststellung

Das bisherige, angemessene Aufbruchmanagement der Stadt Steinfurt kann vor allem durch digitale Elemente optimiert werden.

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

Die 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



Nach Auskunft der Stadt Steinfurt finden an den Straßen und Wirtschaftswegen in der Unterhaltungspflicht der Stadt jährlich zwischen 200 und 250 Aufbrüche statt. Der Großteil dieser Aufbrüche entfällt auf zwei Versorger. Privatleute beantragen rund ein Fünftel der Aufbrüche. Zusätzlich gibt es separate Großmaßnahmen einer städtischen Tochtergesellschaft.

In der Abteilung Tief- und Straßenbau gibt es einen Mitarbeiter, der hauptverantwortlich für die Aufbrüche zuständig ist. Bisher ist das Aufbruchmanagement noch nicht mit einer Straßendatenbank verknüpft bzw. an die bisherige Excel-Tabelle angebunden. Der Stadt Steinfurt ist es ein Anliegen, das Aufbruchmanagement zu digitalisieren und alle Informationen zu den Verkehrsflächen digital zusammenzuführen. Zudem soll der enorme Wissensschatz des zuständigen Mitarbeiters langfristig erhalten bleiben. Perspektivisch plant die Verwaltung daher, im Rahmen der Digitalisierung das Aufbruchmanagement in der Straßendatenbank zu verankern.

- Die gpaNRW unterstützt die Absicht der Stadt Steinfurt, zukünftig das Aufbruchmanagement über die Datenbank abzubilden und so Straßendatenbank und Aufbruchmanagement miteinander zu verknüpfen. Empfehlungen zu den einzelnen Prozessschritten formuliert die gpaNRW in den folgenden Absätzen.

Koordination und Genehmigung

Die Abteilung Tief- und Straßenbau der Stadt Steinfurt koordiniert die Aufbrüche in ihrem Stadtgebiet. Dazu tauscht sie sich regelmäßig mit den Vorhabenträgern aus. Mit der städtischen Tochtergesellschaft stimmt sie sich bereits bei der eigenen Maßnahmenplanung im Zuge der Haushaltsplanaufstellung ab. Nach dem Beschluss des Haushaltsplanes informiert sie alle Vorhabenträger über ihre geplanten Maßnahmen. Zusätzlich wirkt sie daraufhin, dass Vorhabenträger Aufbrüche möglichst frühzeitig anzeigen. Private Antragsteller reichen den Antrag meist sehr frühzeitig ein. Die Abstimmung aller Maßnahmen – auch der eigenen- mit den Vorhabenträgern ist ein wichtiger Prozessschritt. So können die Zahl und der Umfang der Aufgrabungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Außerdem können sich Synergieeffekte aus der Koordination der Aufbrüche ergeben. Vorteilhaft ist ein Austausch unter allen Beteiligten und eine zentrale, einheitliche Dokumentation der Abstimmung. In diesen Punkten kann die Stadt Steinfurt die Koordination zukünftig verbessern.

→ Empfehlung

Neben dem jährlichen Treffen mit den Vorhabenträgern sollten die geplanten Maßnahmen stets für alle Beteiligten zugänglich sein. Denkbar ist beispielsweise neben dem jährlichen Treffen aller Beteiligten die stetige Nutzung eines Online-Portals.

→ Empfehlung

Ein einheitliches Protokoll über die Abstimmung und die koordinierten Maßnahmen sollte allen Vorhabenträgern zur Verfügung gestellt werden. Planungen sollten für alle Beteiligten zugänglich sein. Eine Maßnahmendatenbank kann hier unterstützen.

Sind Aufbrüche koordiniert, so sollte die Verwaltung die Informationen nach Möglichkeit intern in das ganzheitliche System einpflegen.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau der Stadt Steinfurt die Informationen aus dem Koordinierungsplan und den ggf. unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen.

Nachdem Maßnahmen zeitlich abgestimmt sind, müssen Aufbrüche von der Stadt Steinfurt genehmigt werden. Das Genehmigungsverfahren sollte einheitlich strukturiert und nach Möglichkeit digital unterstützt sein. Für diesen Aspekt kann Steinfurt zukünftig gleichfalls ihre Straßendatenbank nutzen.

→ **Empfehlung**

Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Steinfurt zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen.

Dies gilt auch für den Großteil der Aufbrüche, bei denen die Stadtverwaltung aufgrund von Telekommunikationsbelangen oder Konzessionsverträgen keine Genehmigung erteilen muss.

In Steinfurt werden Aufbrüche ganzheitlich durch einen Mitarbeiter bearbeitet. Daher ist sichergestellt, dass der Koordinierungsplan bei Genehmigungen bzw. Zustimmungen berücksichtigt wird. Der Genehmigungsprozess an sich ist in Steinfurt fast immer digital. Anträge erreichen die Stadtverwaltung meist per E-Mail und auch die Genehmigung wird dann per E-Mail verschickt. Für die Genehmigung gibt es keinen einheitlichen Vordruck, aber einheitliche Textpassagen, die in die Genehmigung eingefügt werden. Die Verwaltung prüft jeden Antrag. Dabei macht sie ebenso von Versagungen oder Terminverschiebungen Gebrauch. Sie ist bemüht, zu verhindern, dass ein und dieselbe Stelle in kurzer Zeit mehrmals aufgebrochen wird.

Im Rahmen der Digitalisierung sollte die Stadt Steinfurt überlegen, einen Genehmigungsvordruck in der Softwarelösung abzulegen. Genehmigungen lassen sich so noch leichter erstellen und wesentliche sowie rechtlich vorgeschriebene Bestandteile können nicht vergessen werden. Ebenso gut kann eine vollständige Muster-E-Mail in diesem Punkt unterstützen.

Für die Kontrollen der Aufbrüche ist derselbe Mitarbeiter der Abteilung Tief- und Straßenbau zuständig wie für die Genehmigungen. Aufbruchstellen im Stadtgebiet sind ihm folglich bekannt. Ebenso informiert er alle anderen Stellen in der Verwaltung, die über den Aufbruch informiert sein müssen, wie z.B. die Abteilung Recht und Ordnung.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die Stadt Steinfurt dokumentiert bei allen Aufbrüchen den Ausgangszustand der Fläche mit Fotos. In der Regel nimmt sie die Fotos bereits auf, bevor sie die Genehmigung erteilt bzw. unmittelbar, wenn sie die Mitteilung über einen Aufbruch erhält. Nur selten gibt es einen gemeinschaftlichen Termin vor Ort mit dem Antragsteller. Insbesondere bei größeren Maßnahmen oder neuen Vorhabenträgern kann es vorteilhaft sein, in einem gemeinsamen Termin vor Ort wesentliche Punkte wie die Anforderungen an die Wiederherstellung zu besprechen.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, etwa 14 Tage vor Ausführung der Arbeiten den Baubeginn bei der Stadtverwaltung anzuzeigen. Aus der Genehmigung ist zu entnehmen, welche Angaben fristgerecht mitzuteilen sind. Den Standardvorhabenträgern ist ebenso bekannt, welche Daten erforderlich sind. Stimmen Genehmigung und Baubeginnanzeige nicht überein, so spricht die

Fachabteilung die Unstimmigkeiten beim Antragsteller an. Möchte die Stadtverwaltung Steinfurt in diesem Punkt noch bürgerfreundlicher agieren, könnte sie zukünftig der Genehmigung einen Vordruck zur Baubeginnanzeige beilegen.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.

Hat der Vorhabenträger mit dem Aufbruch begonnen, so obliegt es der Stadtverwaltung, die Arbeiten während und nach Abschluss der Bauphase zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang ist es für den Vorhabenträger zunächst wichtig zu wissen, welche Anforderungen die Kommune an die Durchführung bzw. die Wiederherstellung des Aufbruchs stellt. Die Stadt Steinfurt stellt an alle Vorhabenträger die Forderung, dass der Aufbruch entsprechend der aktuellen technischen Regelwerke im Straßenbau durchzuführen und wiederherzustellen ist. Hierauf weist sie in der Genehmigung hin. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Fachfirmen Straßen und Wirtschaftswege entsprechend dem aktuellen Stand der Technik herstellen. Jedoch gibt es in jeder Kommune Besonderheiten beim Aufbau oder in der Gestaltung, beispielsweise bei der Pflasterung im Kernbereich. Die Stadt Steinfurt sollte ihre örtlichen, besonderen Anforderungen an die Durchführung des Aufbruchs und die Wiederherstellung der Verkehrsfläche in einem Handbuch oder Informationsschreiben zusammenstellen. Idealerweise sollte sie die Informationen der Genehmigung beifügen.

Während der Ausführung kontrolliert die Abteilung Tief- und Straßenbau die Aufbruchstellen im Stadtgebiet. Unangekündigt erscheint der Mitarbeiter auf den Baustellen und dokumentiert die Aufbrüche mit Fotos. Falls notwendig, schreibt er Auffälligkeiten nieder. Grundsätzlich kontrolliert die Stadt Steinfurt jeden Aufbruch. Dabei liegt der Fokus zunächst auf neu begonnenen Aufbrüchen oder neuen Vorhabenträgern. Bei seinen täglichen Fahrten durch das Stadtgebiet kontrolliert der Mitarbeiter Aufbruchstellen auf der Route, unabhängig von Ausführungsphase und ausführendem Unternehmen. Die Stadt Steinfurt verpflichtet die Vorhabenträger nicht, alle Phasen der Ausführung zu dokumentieren. Sie selbst dokumentiert vor, während und nach dem Aufbruch. Die Vorhabenträger müssen lediglich Nachweise vorlegen, die die Stadtverwaltung nicht haben kann, wie z.B. Massennachweise, Verdichtungsprotokolle. Sollte die Stadt Steinfurt bei einer Kontrolle Mängel feststellen, so fordert sie den Vorhabenträger umgehend auf, die Mängel zu beseitigen. Ob dies erfolgt, kontrolliert der zuständige Mitarbeiter.

→ **Empfehlung**

Sind die Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen sowie Bauzeiten in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Steinfurt in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der anschließenden Kontrolle direkt im System dokumentieren. Fotos sollte sie an geeigneter Stelle im System ablegen.

Hat der Vorhabenträger die Arbeiten beendet, so ist er von Seiten der Stadt Steinfurt verpflichtet, die Fertigstellung anzuzeigen. Private Antragsteller erhalten hierfür mit der Genehmigung einen Vordruck für die Fertigstellungsanzeige. Die übrigen Vorhabenträger wissen, welche Informationen der Stadt mitzuteilen sind. Meist informieren sie telefonisch oder per E-Mail über die Fertigstellung. In einem gemeinsamen Termin an der Aufbruchstelle nimmt die Stadtverwaltung den Aufbruch ab. Spätestens zu diesem Zeitpunkt muss der Vorhabenträger alle notwendigen Nachweise vorlegen, von Dingen, die die Stadt nicht selbst dokumentiert hat bzw. dokumentieren konnte. Die Ab-/Übernahme dokumentiert der zuständige Mitarbeiter durch Fotos

und ein einheitliches Protokoll. Im Rahmen der Ab-/ Übernahme bezieht die Stadt Steinfurt den Ausgangszustand der Fläche ein. Sie vergleicht die Fotos miteinander. Bei festgestellten Mängeln fordert sie den Vorhabenträger auf, die Mängel in einer angemessenen Frist zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung kontrolliert sie; häufig in einem weiteren gemeinsamen Termin vor Ort.

Für die Gewährleistungsabnahme pflegt der Mitarbeiter eine Wiedervorlage.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme digital einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.

Routinemäßige Kontrollen und Gewährleistungsabnahme

Mit regelmäßigen Kontrollen der Aufbruchstellen während der Gewährleistungsfrist kann eine Kommune sicherstellen, dass Schäden an Aufbruchstellen während dieser Zeit nicht auf Kosten der Verwaltung behoben werden. In Steinfurt kontrolliert die Fachabteilung meist anlassbezogen ehemalige Aufbruchstellen, wenn z.B. dem Straßenbegeher Stellen auffallen oder Beschädigungen von Einwohnern gemeldet werden. Darüber hinaus ist der Straßenbegeher stets über aktuelle Aufbrüche im Stadtgebiet informiert. Festgestellte Mängel werden dokumentiert und dem Vorhabenträger angezeigt. Die Fachabteilung überwacht die Mängelbeseitigung.

→ **Empfehlung**

Perspektivisch sollte die Stadt Steinfurt sicherstellen, dass u.a. auch der Straßenbegeher auf die Informationen zu den Aufbrüchen in der Straßendatenbank digital zugreifen kann. Vorteilhaft ist, wenn Schäden am Straßenkörper direkt am Handgerät einem Aufbruch zugeordnet werden können.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist überprüft die Abteilung Tief- und Straßenbau der Stadt Steinfurt die Aufbruchstellen endgültig auf Mängel. Den Zustand dokumentiert sie erneut durch Fotos. Die Dokumentation der Abnahme in der Tabelle mit allen Aufbrüchen sowie die Kontrolle der Mängelbeseitigung sind selbstverständlich für die Stadt Steinfurt. Sollte es Streitigkeiten geben, so veranlasst sie Öffnungen und Nachkontrollen der Aufbruchstellen. Mängel möchte sie objektiv beurteilen.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen eines vollumfänglichen digitalen Aufbruchmanagements sollte die Stadt Steinfurt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

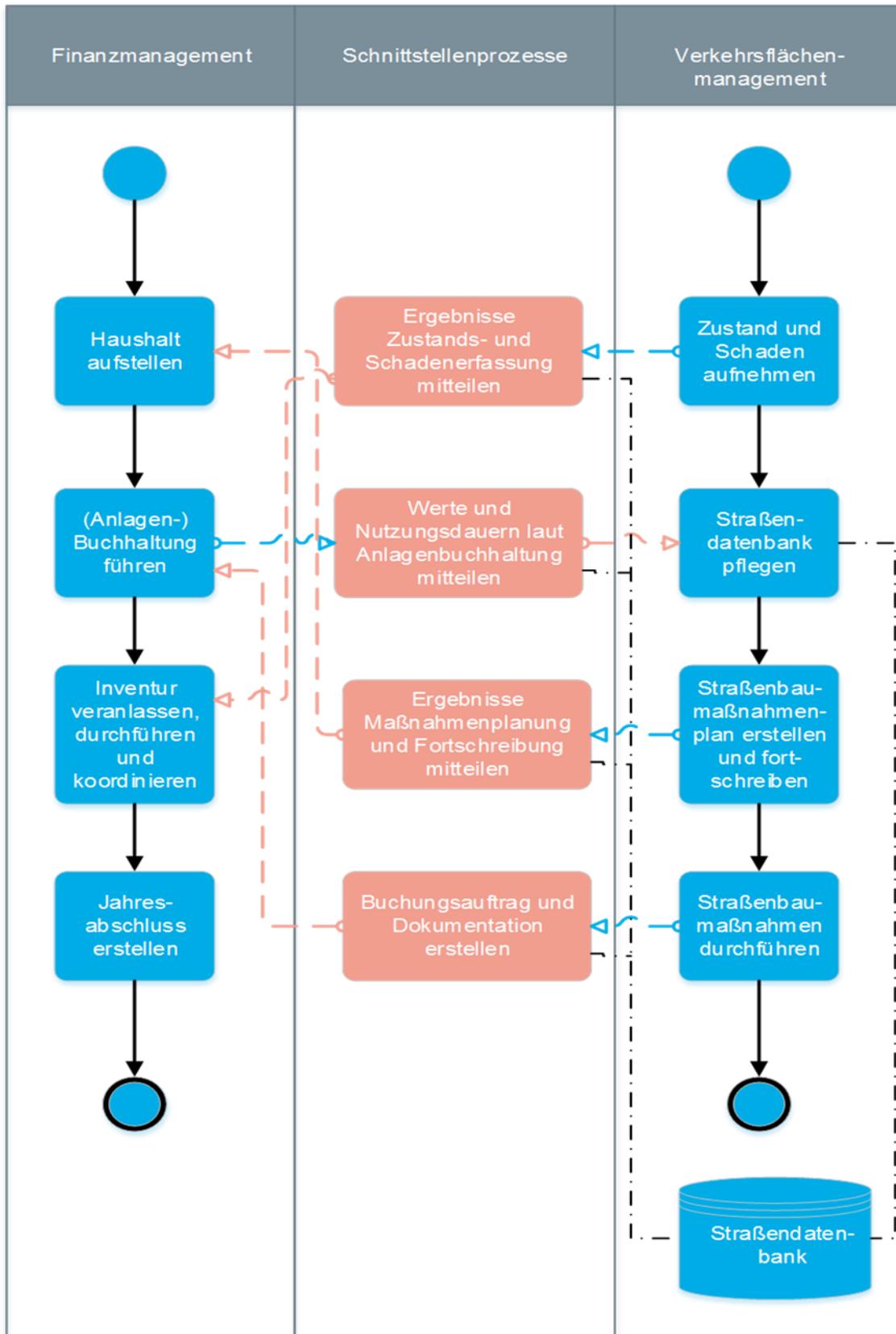
→ **Feststellung**

Verkehrsflächen- und Finanzmanagement sind in Steinfurt bereits miteinander verbunden. Im Rahmen der Digitalisierung wird es nötig sein, beides enger miteinander zu verzahnen.

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



Bei der **Stadt Steinfurt** basieren die Excelliste der Fachabteilung und die Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen auf derselben Datenbasis. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten pflegt die Kämmerei Wertminderungen und –verbesserungen in Rücksprache mit der Abteilung Tief- und Straßenbau in die Anlagenbuchhaltung ein. Für den Jahresabschluss ist dies im Rahmen der Buch- bzw. Beleginventur erforderlich. Momentan ist folglich sichergestellt, dass Kämmerei und Abteilung Tief- und Straßenbau mit denselben Daten arbeiten. Im Zuge der Digitalisierung des Datenbestandes zu den Verkehrsflächen soll in Steinfurt das bisherige Kanten-Knoten-Modell überarbeitet werden. Eine wesentliche Aufgabe wird es dann sein, die Struktur der künftigen Straßendatenbank in der Anlagenbuchhaltung abzubilden und beide Systeme miteinander abzustimmen. Hierfür benötigt es auf Seiten der Stadt Steinfurt zeitliche und personelle Ressourcen. Erfahrungen anderer Kommunen zeigen, dass der Abstimmungsprozess bei einigen Flächen/ Anlagegütern aufwendig sein kann. Nicht alle Unstimmigkeiten werden zeitnah nach der Zustandserfassung in einem ersten Abgleich zu klären sein. Wichtig ist hierbei, dass nach und nach Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt werden und grundsätzlich eine einheitliche Datenbasis verwendet wird.

Die Straßendatenbank wird die oben dargestellten Schnittstellenprozesse zwischen Kämmerei und der Abteilung Tief- und Straßenbau erleichtern. Hierzu sollten künftig beide Abteilungen auf die Datenbank zugreifen können. Die Straßendatenbank sollte führend sein, weil hier üblicherweise detailliertere Informationen zu den Anlagegütern bzw. Verkehrsflächen vorliegen. Das bedeutet, dass die Anlagegüter auf die Straßendatenbank angepasst werden müssen. Bei den Überlegungen, wie das Kanten-Knoten-Modell überarbeitet wird, sollte die Kämmerei jedoch eingebunden sein. Die Stadt Steinfurt muss den Informationsfluss zwischen den beteiligten Abteilungen sowie den dauerhaften und regelmäßigen Abgleich beider Systeme sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Bei der Stadt Steinfurt sollten Kämmerei und die Abteilung Tief- und Straßenbau bereits beim Aufbau der Straßendatenbank eng zusammenarbeiten.

→ **Empfehlung**

In der künftigen Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt die Rechte so definieren, dass auch die Kämmerei auf das System zugreifen kann. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einzusehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.

Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. In der Straßendatenbank werden die Zustände und sämtliche Informationen zu Schäden hinterlegt. Diese Informationen sind vom Finanz- oder Verkehrsflächenmanagement im Rahmen einer Inventur zu bewerten und in der Anlagenbuchhaltung nachzuvollziehen. Die Informationen aus der Straßendatenbank können unterschiedliche buchhalterische Vorgänge auslösen. Möglicherweise müssen Schäden über der normalen Abnutzung wertmindernd als außerplanmäßige Abschreibungen berücksichtigt werden. Instandhaltungsrückstellungen können ebenso ausgelöst werden wie geänderte Restnutzungsdauern. Gleichfalls können Investitionen in die Straßen und Wirtschaftswege dazu geführt haben, dass der bilanzielle Wert bestätigt wird.

Die Stadt Steinfurt hat seit der Eröffnungsbilanz ihre Verkehrsflächen einmal körperlich und ansonsten anhand von Belegen inventarisiert. Die Inventurrichtlinien aus der Eröffnungsbilanz

sind jeweils berücksichtigt worden. Idealerweise sollte die Stadt Steinfurt die anstehende Zustandserfassung für eine erneute körperliche Inventur nutzen. Ziel muss es sein, den Datenbestand in der Anlagenbuchhaltung unmittelbar an die neuen Erkenntnisse anzupassen. In der Straßendatenbank sollten neben dem Zustand zudem die aus dem Zustand resultierende Restnutzungsdauer und der aktuelle Zeitwert hinterlegt werden. Zudem sollte die Inventur in der Straßendatenbank dokumentiert werden. Aktuelle Buchwerte sind wie bisher in der Anlagenbuchhaltung zu führen.

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit der beiden Bereiche hängt mitunter davon ab, wie stetig der Informationsfluss in beide Richtungen ist. Folgende Informationen sollten regelmäßig untereinander ausgetauscht werden bzw. für beide Seiten jederzeit in den Systemen einsehbar sein:

- Buchwerte der Straßen und Wirtschaftswege entsprechend des Jahresabschlusses,
- buchhalterische Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen,
- Maßnahmenplanungen sowie
- zeitliche Verschiebungen oder sachliche Veränderungen innerhalb der Planung.

Bereits jetzt tauschen sich die Abteilung Tief- und Straßenbau und die Kämmerei in Steinfurt regelmäßig zu geplanten und durchgeführten Maßnahmen aus. Dabei berücksichtigen sie u.a., ob sich Maßnahmen buchhalterisch auswirken oder ob Maßnahmen beitragsfähig sind. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten verarbeitet die Kämmerei die Informationen zu den durchgeführten Maßnahmen. Diesen regelmäßigen und intensiven Austausch sollte die Stadt Steinfurt künftig beibehalten und durch digitale Elemente unterstützen.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte die Stadt Steinfurt alle durchgeführten Maßnahmen in der Straßendatenbank dokumentieren. Zusätzlich sollte sie alle Unterlagen zu den Maßnahmen in der Datenbank ablegen, beginnend mit der Entscheidung über die Durchführung bis hin zur Schlussrechnung. So kann sie die Datenbank zugleich als Dokumentation für den Jahresabschluss nutzen.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Steinfurt zählt im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen noch zu den dünner besiedelten Städten. Aus den strukturellen Rahmenbedingungen ergeben sich begünstigende Faktoren für die Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege im Stadtgebiet.

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

Das Stadtgebiet von **Steinfurt** umfasst eine Fläche von rund 112 qkm. Damit ist das Steinfurter Stadtgebiet größer als in sehr vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Nur ein Viertel der Vergleichskommunen haben ein Stadtgebiet, welches größer als 101 qkm ist. Mit 33.915 Einwohnern in 2018 liegt Steinfurt genau in der Mitte der Kommunen in dieser Prüfungsrunde. Aufgrund der vergleichsweise großen Gebietsfläche ist das Stadtgebiet in Steinfurt im interkommunalen Vergleich dünner besiedelt.

Strukturkennzahl Verkehrsflächen 2018

Kennzahl	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	305	82	326	503	755	2.151	129

Das Steinfurter Stadtgebiet besteht aus den zwei Ortschaften Burgsteinfurt und Borghorst mit jeweils drei Bauerschaften. Um die Ortschaften und Bauerschaften miteinander zu verbinden bzw. das vergleichsweise große Stadtgebiet zu erschließen, bedarf es einer entsprechenden Verkehrsfläche. Im gesamten Stadtgebiet unterhält die Stadt Steinfurt insgesamt rund 2,5 Mio. qm. Hiervon entfallen rund 1,5 Mio. qm auf Straßen und rund eine Million qm auf befestigte Wirtschaftswege. In Bezug auf das Stadtgebiet scheint die Verkehrsfläche unauffällig, so dass die absolute Fläche an sich die Erhaltung der Verkehrsflächen weder be- noch entlastet. Dass die Menge der Verkehrsfläche unauffällig ist, bekräftigt die Kennzahl „Verkehrsfläche je Einwohner“. In Steinfurt gibt es etwa 76 qm Straßen und Wirtschaftswege je Einwohner. Im Vergleich zu kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer ähnlichen Struktur wie Steinfurt liegt diese Kennzahl im mittleren Bereich.

Seit der Eröffnungsbilanz sind rund 67.000 qm Straßen in Steinfurt neu entstanden.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann zudem die Flächenart bzw. Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als diejenige von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit rund 41 Prozent in Steinfurt einen Anteil, bei dem davon auszugehen ist, dass er sich bereits begünstigend auf die Erhaltung auswirkt. Ein Faktor, der die Erhaltung der Verkehrsflächen in Steinfurt entlastet, ist die Aufteilung der Straßenfläche auf die Straßenkategorien. Rund 60 Prozent der Straßenfläche entfallen auf Wohn- und Anliegerstraßen mit geringen Höchstgeschwindigkeiten. Diese Straßen haben aufgrund ihrer Nutzung eine deutlich geringere Belastung als Haupterschließungs- oder Industriestraßen. Haupterschließungs- und Industriestraßen haben grundsätzlich eine höhere Verkehrsbelastung, insbesondere durch den Durchgangs- sowie Schwerlastverkehr. Die höhere Belastung erfordert für die Erhaltung dieser Straßenarten einen erhöhten Ressourceneinsatz. Laut der Auswertung der Stadt Steinfurt haben die Haupterschließungs- und Industriestraßen einen Anteil von rund 15 Prozent an der Straßenfläche. Dieser geringe Anteil hat eher einen entlastenden Einfluss auf die Erhaltung der gesamten Verkehrsfläche.

Als Kreisstadt profitiert die Stadt Steinfurt von einer guten verkehrlichen Anbindung und Erschließung durch Bundes- und Kreisstraßen. Dies führt dazu, dass trotz des großen Gemeindegebiets tendenziell weniger Straßenfläche von der Stadt Steinfurt selbst vorgehalten werden muss als es üblicherweise ohne die überkommunalen Straßen nötig wäre. Schwerlastverkehr

nutzt überwiegend die Bundes- und Kreisstraßen. Zudem ist es möglich, dass die Wirtschaftswege in Steinfurt tatsächlich hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt werden. Nur selten sind die Wirtschaftswege Verbindungswege zwischen den Bauerschaften oder dienen als Radweg.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächenerhaltung ergeben könnten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr könnte sich die flache Landschaft in Steinfurt begünstigend auf die Erhaltung auswirken.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Steinfurt bei ihren Straßen und Wirtschaftswegen nicht entgegenwirken.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Steinfurt, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Bilanz 2019 sind die Verkehrsflächen in Steinfurt annähernd mit 101 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommt noch rund eine Million Euro für Anlagen im Bau.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen Steinfurt

Kennzahlen	2009	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	33,0	32,9	32,5	30,3	30,0	29,1	26,1
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	41,23	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	30,69

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Steinfurt der Anteil des Straßen- und Wirtschaftswegevermögens an der Bilanzsumme kontinuierlich zurückgegangen. Dabei wird der Rückgang durch bilanzverbessernde Maßnahmen wie Investitionen bzw. Endausbauten in neues Straßenvermögen gemildert. Dennoch ist es der Stadt Steinfurt im Zeitverlauf nicht gelungen, das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswegen“ bilanziell langfristig zu erhalten. Dies zeigt die sinkende Quote. Wie stark die Straßen und Wirtschaftswegen getrennt voneinander vom bilanziellen Verlust betroffen sind, lässt sich aufgrund der Datenlage in Steinfurt nicht beurteilen.

Die Entwicklung der obigen Quote ist nicht allein von den Erhaltungstätigkeiten im Bereich der Verkehrsflächen abhängig. Grundsätzlich wirken sich Investitionstätigkeiten und Bewertungsmaßstäbe in allen Vermögenspositionen auf die Verkehrsflächenquote aus. Jedoch zeigt der gesunkene durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche, dass es einen stetigen Werteverzehr bei den Verkehrsflächen gibt. Dieser stetige Werteverzehr wird in der zeitlichen Entwicklung der Bilanzwerte deutlich.

Bilanzwerte (inkl. Anlagen im Bau) Steinfurt in Mio. Euro

	2009	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	100,9	99,3	96,9	89,9	87,3	84,4	78,2
Anlagen im Bau - Verkehrsflächen	0,9	0,4	0,4	0,05	0,2	0,2	0,3
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	101,8	99,7	97,3	89,9	87,5	84,6	78,5

Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um fast 23 Prozent gesunken. Hieraus ergibt sich ein bilanzielles Risiko. Ob bei den Straßen oder den Wirtschaftswegen das Risiko höher ist, lässt sich nicht beurteilen.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig die Bilanzwerte getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen ermitteln können. Nur so lässt sich das bilanzielle Risiko im Detail analysieren.

Dem Vermögensverlust kann eine Kommune nur mit regelmäßigen Investitionen entgegenwirken. Die Stadt Steinfurt hat in den vergangenen Jahren regelmäßig in das Verkehrsflächenvermögen investiert. Allerdings sind darunter kaum Investitionen bei den Wirtschaftswegen vorhanden. Die Investitionen in die Straßen und Wirtschaftswege insgesamt haben nicht dazu geführt, dass der Vermögensverlust aufgehalten werden kann. Die regelmäßigen bilanziellen Abschreibungen übersteigen also die Investitionen in dieses Vermögen.

Nachfolgend analysiert die gpaNRW, wodurch die Entwicklung des Vermögens der Steinfurter Verkehrsflächen begründet war.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

Einflussfaktoren 2018

Kennzahlen	Richtwert	Steinfurt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,49
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k.A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	54,3

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

In Steinfurt deutet das Alter der Verkehrsflächen insgesamt derzeit noch auf kein bilanzielles Risiko hin. Ob sich aus dem Zustand ein bilanzielles Risiko ergibt, kann nicht verlässlich beurteilt werden.

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.

Alter

Die Stadt Steinfurt hat für ihre Straßen und Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2018 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Steinfurter Verkehrsflächen bei 23 Jahren. Hieraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 54 Prozent. Dies zeigt, dass bei den Verkehrsflächen insgesamt die Überalterung bereits begonnen hat. Das Alter der Flächen könnte somit die nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen in Steinfurt zukünftig erschweren. Der Investitionsbedarf wird sich mittelfristig erhöhen.

Für eine nachhaltige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege ist es vorteilhaft, das Alter bzw. den Anlagenabnutzungsgrad getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen zu ermitteln. Die Stadt Steinfurt sollte dies zukünftig tun, um analysieren zu können, ob sich die Situation bei den Straßen und Wirtschaftswegen unterscheiden. Erfahrungsgemäß ist das Wirtschaftswegevermögen in Kommunen sehr häufig näher an der Überalterung als das Straßenvermögen. Ein Investitionsbedarf tritt daher bei den Wirtschaftswegen erfahrungsgemäß tendenziell früher ein. Ein Indiz, dass in Steinfurt gleichfalls die Wirtschaftswege eher von der bilanziellen Überalterung bedroht und damit risikobehaftet sind, könnten die Zustände bzw. Verteilung auf die Zustandsklassen in Steinfurt sein. Restnutzungsdauer und Zustand sind in Steinfurt miteinander gekoppelt. Tendenziell sind die Zustände der Wirtschaftswege insgesamt etwas schlechter als bei den Straßen. Somit könnte die Restnutzungsdauer bei den Wirtschaftswegen geringer sein als bei den Straßen, so dass die separaten Anlagenabnutzungsgrade voneinander abweichen.

Neben der bilanziellen Betrachtung des Alters ist es wichtig, den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen. So kann beurteilt werden, ob Unterhaltung und Belastung der Straßen und Wirtschaftswege es ermöglichen, die angesetzte Gesamtnutzungsdauer tatsächlich zu erreichen.

Zustand

Neben dem bilanziellen Alter der Straßen ist der tatsächliche Zustand ein wesentlicher Indikator für die notwendige Erhaltung.

Zustandsklassen sind eine Bewertungsskala für Verkehrsflächen. Sie gruppieren die Verkehrsflächen anhand ihrer Schäden. Die **Stadt Steinfurt** hat für ihre Verkehrsflächen die Zustandsklassen 1 bis 6 festgelegt. Dabei entsprechen Flächen in der Zustandsklasse 1 Neuausbauten mit einem maximalen Alter von zehn Jahren. Hieran ist die Restnutzungsdauer 50 Jahre geknüpft. Flächen in der Zustandsklasse 2 sind in Steinfurt nahezu mängelfrei und weisen nur wenige punktuelle Schäden auf. Dahingegen sind Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 6 in einem sehr schlechten Zustand. Es gibt stark ausgeprägte flächen- oder linienhafte Schäden und die Verkehrsfläche ist bilanziell abgängig. Dementsprechend ist mit der schlechtesten Zustandsklasse in Steinfurt eine Restnutzungsdauer von null Jahren verbunden.

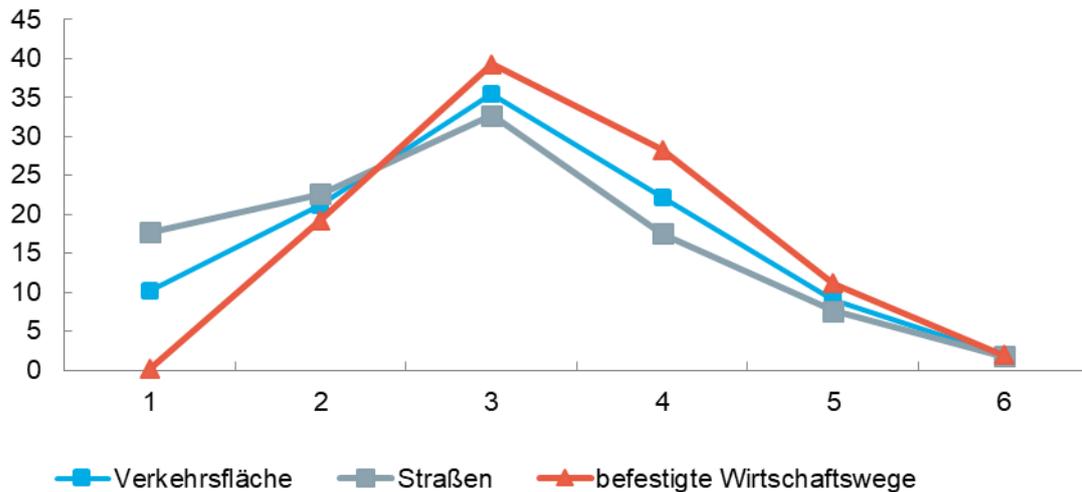
Die Stadt Steinfurt hat für ihre Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 erstmalig die Zustände ihrer Straßen und Wirtschaftswege ermittelt. Wie bereits im Kapitel „Steuerung“ beschrieben, hat sie die Zustände seitdem buchmäßig anhand von durchgeführten Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen fortgeschrieben. Objektive Daten über die aktuellen Zustände hat die Stadt Steinfurt derzeit nicht. Es ist davon auszugehen, dass seit der Eröffnungsbilanz die Verkehrsflächen in ihrer Gesamtheit Abnutzung und Verschleiß erfahren haben. Das Straßenendausbauprogramm der Stadt Steinfurt hat dazu geführt, dass entsprechende Flächen von der Zustandsklasse 6 auf die Zustandsklasse 1 bzw. ggf. aufgrund von Zeitablauf mittlerweile Klasse 2 aufgewertet wurden. Diese Verbesserungen werden Verschlechterungen von anderen Flächen nur auffangen und nicht zu einem insgesamt besseren Bild der Zustandsklassen führen.

Da in Steinfurt Restnutzungsdauer und Zustandsklasse miteinander verknüpft sind, hätten jetzt zwölf Jahre nach der Eröffnungsbilanz die Flächen automatisch in den Zustandsklassen abgestuft werden müssen. Dies ist mit Hinblick auf die geplante Zustandserfassung nicht geschehen. Es ist also dringend geboten, eine erneute Zustandserfassung durchzuführen, um Kenntnis über die aktuellen, tatsächlichen Zustände der Straßen zu bekommen.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in qm 2009

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Zustands- klasse 6	Fläche gesamt
Verkehrsfläche	252.841	523.412	875.326	545.172	224.317	45.744	2.466.813
davon Straßen	251.556	322.120	465.339	249.368	108.103	25.503	1.421.989
davon befestigte Wirtschaftswege	1.286	201.292	409.987	295.804	116.214	20.241	1.044.824

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent 2009



Es ist zu erkennen, dass die Zustände 2009 insgesamt sehr ausgewogen waren. Rund ein Drittel der Verkehrsfläche konnte der mittleren Zustandsklasse zugeordnet werden, welche viele punktuelle Schäden bedeutet. Nahezu dieselben Anteile verteilten sich auf bessere und schlechtere Zustandsklassen. Dabei wurden rund zwei Prozent der Verkehrsfläche als unausgebaute Flächen in der Zustandsklasse 6 erfasst. Auffällig ist, dass die Zustände bei den Wirtschaftswegen nur in geringem Maße insgesamt schlechter sind als bei den Straßen.

Die fortgeschriebene Auflistung der Stadt Steinfurt zeigt für 2018, dass der Anteil in der Zustandsklasse 1 vor allem bei den Straßen größer geworden ist. Ursächlich hierfür sind die nun ausgebauten Straßen sowie Straßenneubauten, die üblicherweise der besten Zustandsklasse zugeordnet werden. Die Anteile in den anderen Klassen sind laut der Auflistung nahezu unverändert. Dies scheint nicht belastbar.

2009 waren die Zustände der Verkehrsflächen in Steinfurt kein bilanzielles Risiko. Vermutlich wird sich aus dem Gesamtbild auch, wenn überhaupt, nur ein geringes bilanzielles Risiko ergeben. Bei einzelnen Flächen, vor allem in den schlechteren Zustandsklassen, besteht hingegen das Risiko des bilanziellen Werteverlustes, weil diese Flächen nahezu abgängig sind.

Verschiebt man die obige Darstellung entsprechend der Verknüpfung von Restnutzungsdauer und Zustandsklasse um zehn Jahre bzw. eine Zustandsklasse, so ergibt sich ein Bild, welches der beginnenden Überalterung der Verkehrsfläche insgesamt entspricht. Alter und vermeintliche Zustände könnten folglich zueinander passen. Ob es tatsächlich nur ein geringes Risiko für die Erhaltung der Verkehrsflächen aufgrund der Zustände gibt, kann nur nach einer erneuten Zustandserfassung verlässlich beurteilt werden. Anschließend lässt sich zudem beurteilen, ob und falls ja, bei welchen Flächen es bereits einen Investitionsbedarf gibt. Manche Schäden werden nur durch Erneuerungen behoben werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt muss sich zeitnah mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuelles Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie notwendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten; gerne bereits ebenso mittel- bis langfristig.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in Steinfurt unterschreiten den Richtwert für eine auskömmliche und wirtschaftliche Unterhaltung deutlich. Einige Faktoren sprechen dafür, dass das Risiko resultierend aus der geringen Unterhaltung gemildert wird.

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

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2018

Aufwendungen	Verkehrsflächen	davon Straßen	davon Wirtschaftswege
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	219.835	183.724	36.111
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0
Erhaltungsaufwendungen	1.025.672	660.172	365.499
davon Erhaltungsaufwendungen Baubetriebsamt inkl. Straßenbegeher und Material für Instandhaltung	775.586	455.081	186.006
davon Aufwendungen betriebliche Erhaltung Dritte	85.345	49.056	36.289
davon Aufwendungen Instandsetzungen Dritte	164.741	45.585	119.156
Unterhaltungsaufwendungen	1.245.507	843.896	401.610
Unterhaltungsaufwendungen je qm	0,49	0,56	0,38

Neben den Unterhaltungsaufwendungen wendete die **Stadt Steinfurt** 2018 noch rund 3,3 Mio. Euro Abschreibungen für ihre Verkehrsflächen auf. Diese Abschreibungen sind für die Unterhaltung des bestehenden Vermögens nicht maßgeblich. Sie müssen vielmehr über Reinvestitionen in die bestehenden Straßen und Wirtschaftswege zurückfließen (vgl. Abschnitt „Reinvestitionen“).

Grundsätzlich führt das Baubetriebsamt der Stadt Steinfurt die betriebliche Erhaltung an den Straßen und Wirtschaftswegen durch. Zudem erledigt es kleinere Instandsetzungsmaßnahmen. Insbesondere bei Asphaltarbeiten beschränkt sich die Instandsetzung durch eigenes Personal auf kleinflächige Reparaturarbeiten wie Schottern, Splitten, Flicker oder Kaltasphalt aufbringen. Ist das Baubetriebsamt personell oder fachlich nicht in der Lage, kleinere Reparaturen oder

Teilaufgaben der betrieblichen Unterhaltung zu erbringen, so beauftragt die Stadt Steinfurt Dritte für diese Aufgaben. So vergibt sie insbesondere im Zwei-Jahres-Rhythmus kleinere wiederkehrende Maßnahmen wie Rand-/ Kantensteine setzen oder Straßenabläufe reinigen an einen Jahresunternehmer. Nach Aussage der Stadt Steinfurt ist das Baubetriebsamt insbesondere bei Pflasterarbeiten leistungsstark, so dass in diesem Bereich durchaus ebenso größere Maßnahmen durch das eigene Personal erledigt werden. Instandsetzungen vergibt die Stadt Steinfurt in der Regel. Bei Deckensanierungen/ -überzügen bündelt sie häufig mehrere Maßnahmen für eine Auftragsvergabe, weil es nach Auskunft zunehmend schwieriger wird, Fachfirmen für Maßnahmen von kleinerem Umfang zu bekommen. Die Stadt hat die Erfahrung gemacht, dass das Baubetriebsamt Maßnahmen mit kleinerem Umfang dann häufig wirtschaftlicher durchführt, vorausgesetzt die technischen Möglichkeiten sind vorhanden. Aus diesem Grund pflastert das eigene Personal häufig.

Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit sollte bei der Frage „Eigen- oder Fremdleistung“ stets im Mittelpunkt stehen. Dies berücksichtigt die Stadt Steinfurt bereits seit vielen Jahren, nicht zuletzt aufgrund der jahrelangen Haushaltssicherung. Bis vor zwei Jahren unterlag die Stadt Steinfurt der Haushaltssicherung, weshalb nach eigener Auskunft u.a. keine üppigen Haushaltsmittel für die Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege zur Verfügung standen. Um die Unterhaltungsaufwendungen bei den Verkehrsflächen zu reduzieren, hat die Stadt vor etwa 15 Jahren beschlossen, zunächst alle bisher nicht endausgebauten Straßen fertigzustellen. Neue Straßen mit einem guten Zustand erfordern in der Regel geringere Unterhaltungsaufwendungen. Eine langfristige Erhaltungsstrategie mit auskömmlichen Unterhaltungsaufwendungen darf das bestehende Vermögen nicht vernachlässigen. Aus diesem Grund ist es in Steinfurt unerlässlich, die Erhaltung der bestehenden Straßen und Wirtschaftswege frühzeitig anzugehen und nicht erst zu reagieren, wenn Investitionen notwendig werden. Jedes Jahr beauftragt die Stadt Steinfurt Deckenüberzüge an einigen Straßen und Wirtschaftswegen als Instandsetzungsmaßnahme. Alle zwei bis drei Jahre liegt dabei der Fokus auf den Wirtschaftswegen. So auch in 2018, weshalb die Instandsetzungsaufwendungen durch Dritte bei den befestigten Wirtschaftswegen höher sind als bei den Straßen. Im Verhältnis zur vorhandenen Fläche sind die eingesetzten Haushaltsmittel gering und vermutlich nicht auskömmlich, um das Vermögen langfristig zu erhalten.

Ob die eingesetzten Aufwendungen in Steinfurt auskömmlich sind für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege, beurteilt die gpaNRW über die Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro“. 2018 liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Steinfurt mit 0,49 Euro deutlich unter dem Richtwert von 1,30 Euro. Betrachtet man die Unterhaltungsaufwendungen getrennt für die Straßen und Wirtschaftswege, positioniert sich der Wert für die Straßen positiver.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kommunen unterschiedlich hoch und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. In Steinfurt sprechen einige Faktoren für einen insgesamt geringeren Finanzbedarf je Quadratmeter Verkehrsfläche. So weisen Alter und Zustand der Straßen und Wirtschaftswege derzeit nicht auf einen hohen Finanzbedarf hin. Ebenso positiv wirkt sich die Bauweise der befestigten Wirtschaftswege und deren rein landwirtschaftliche Nutzung zusammen mit den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen positiv auf den Finanzbedarf aus. Neue Deckenüberzüge auf einer größeren Fläche haben einen nachhaltigen Effekt in der Unterhaltung. Dies gilt zudem

für die vielen in den letzten Jahren endausgebauten Straßen und Wege. Letztlich bewirkt so dann der hohe Anteil an Wohn- und Anliegerstraßen in Steinfurt einen niedrigeren Bedarf an Unterhaltungsmitteln. Diese Straßen unterliegen in der Regel einer weniger starken Verkehrsbelastung, was einen geringeren Unterhaltungsbedarf als bei Straßen mit einer hohen Verkehrsbelastung zur Folge hat. Der große Anteil an Wirtschaftswegen wird den Finanzbedarf zusätzlich reduzieren.

Der geringere Finanzbedarf revidiert sich in Steinfurt jedoch ein Stückweit dadurch, dass mit rund 76 Prozent der Erhaltungsaufwendungen ein sehr großer Teil durch eigenes Personal erbracht wird. Um zu beurteilen, wie genau sich dieses Verhältnis von Eigen- und Fremdleistung auf den Finanzbedarf auswirkt, muss die Stadt Steinfurt die Eigenleistungen auf die verschiedenen Erhaltungsarten aufteilen können. Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass es langfristig vorteilhafter ist, neben Instandsetzungen und Erneuerungen ebenso einen Großteil der Instandhaltungen fremd zu vergeben. Eigenleistungen sollten sich nur auf kurzfristige Maßnahmen ohne nachhaltige Effekte beziehen, wie die betriebliche Erhaltung oder kleine Instandsetzungen. Hohe Eigenleistungen können ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen sein, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung entfalten und damit über den gesamten Lebenszyklus hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Aufwendungen nach den Arten der Erhaltungsmaßnahmen sowohl bei den Eigen- als auch Fremdleistungen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Steinfurt die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung einsetzt.

Insgesamt wird der Finanzbedarf für die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Steinfurt zumindest momentan unterhalb des Richtwerts liegen. Jedoch erscheinen die Aufwendungen je qm 2018 zu gering für eine langfristige, auskömmliche Erhaltung der Verkehrsflächen. Zusammen mit der fehlenden aktuellen Kenntnis über die Zustände wird hier vermutlich ein Risiko für die Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswegen liegen. Die zuvor erwähnten Faktoren mildern das Risiko.

5.6.3 Reinvestitionen

- Es ist davon auszugehen, dass die Stadt Steinfurt die Abschreibung nur zu einem geringen Teil in das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswegen“ investiert.

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.

2018 hat die **Stadt Steinfurt** rund 630.000 Euro in die Straßen investiert. Die Investitionen bezogen sich fast ausschließlich auf den Neu- und Endausbau von Straßen in Steinfurt. Nur ein sehr geringer Anteil ist als Reinvestition in bereits vorhandene Straßen geflossen ist. Für 2018 ergibt sich eine Investitionsquote von rund 19 Prozent. Da die Reinvestitionsquote sich nur auf einen Anteil der Investitionen bezieht, ist davon auszugehen, dass diese Quote in 2018 sehr gering ist. Das Straßenendausbauprogramm in den letzten Jahren spricht zudem gegen eine auskömmliche Reinvestitionsquote über mehrere Jahre hinweg. Der Fokus liegt mit diesem Pro-

gramm auf noch nicht aktivierten Vermögensgegenständen, so dass neues Vermögen geschaffen wird. Reinvestitionen in die Wirtschaftswege gab es in Steinfurt in den letzten Jahren gar nicht.

Die Entwicklung der Bilanzwerte zeigt, dass die Abschreibungen, also der regelmäßige Werteverzehr, das Vermögen in den letzten Jahren aufgezehrt haben. Die Stadt Steinfurt konnte mit den (Re-)Investitionen dem Werteverzehr nicht ausreichend entgegenwirken. Das noch hinreichende Alter der Verkehrsflächen könnte eine geringe Reinvestitionsquote derzeit noch verantworten lassen. Aufgrund der geringen Unterhaltungsaufwendungen und der bisher verfolgten Endausbaustrategie wird zukünftig jedoch eine höhere Reinvestitionsquote notwendig sein. Langfristig werden in Steinfurt Reinvestitionen in die Straßen und Wirtschaftswege erforderlich sein. In welchem Umfang hängt u.a. von der aktuellen Zustandserfassung ab. Unterbleiben Reinvestitionen zukünftig, erhöht sich das Risiko für höhere Ersatzinvestitionen und/ oder außerplanmäßige Abschreibungen.

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	Mit den ihr vorliegenden lückenhaften und teilweise nicht aktuellen Daten kann die Stadt Steinfurt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern. Die Datenlage muss die Stadt Steinfurt verbessern.	113	E1.1	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. Flächenveränderungen kann sie so dokumentieren und zusammen mit anderen Einflussfaktoren für die Verkehrsflächenerhaltung, wie z.B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzdaten, für die interne Steuerung nutzen.	132
			E1.2	Beim Aufbau der Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt darauf achten, dass jede Fläche zunächst einer funktionellen Kategorie zugeordnet wird. Als zusätzliches Kriterium und getrennt von der Funktion sollte sie die Ausbaustufe bzw. Befestigung hinterlegen.	133
			E1.3	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern.	133
F2	Der Stadt Steinfurt fehlt die belastbare Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	134	E2.1	Die Stadt Steinfurt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige und aktuelle Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.	114
			E2.2	In den Entscheidungen zum Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt frühzeitig die personellen Ressourcen einfließen lassen.	115
			E2.3	Die Stadt Steinfurt sollte ihre geplante visuelle Zustandserfassung zumindest an kritischen, diskussionsbedürftigen Stellen um messtechnische Aspekte ergänzen. Einfließen müssen zudem durchgeführte Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sowie Aufbrüche an den Verkehrsflächen.	116

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Steinfurt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.	116	E3	Die Stadt Steinfurt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen, unabhängig davon an welcher Stelle in der Verwaltung sie entstehen.	117
F4	Derzeit hat die Stadt Steinfurt kaum Ansatzpunkte für eine Gesamtstrategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Zudem ist eine gezielte Steuerung über Kennzahlen nicht vorhanden.	138	E4.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die allgemeinen Ziele konkretisiert und nach Möglichkeit zudem den Substanzerhalt aus bilanzieller wie technischer Sicht berücksichtigt.	138
			E4.2	Die operativen Ziele sollte die Stadt Steinfurt zudem mit Kennzahlen und Zielgrößen messbar machen.	139
Prozessbetrachtung					
F5	Das bisherige, angemessene Aufbruchmanagement der Stadt Steinfurt kann vor allem durch digitale Elemente optimiert werden.	140	E5.1	Neben dem jährlichen Treffen mit den Vorhabenträgern sollten die geplanten Maßnahmen stets für alle Beteiligten zugänglich sein. Denkbar ist beispielsweise neben dem jährlichen Treffen aller Beteiligten die stetige Nutzung eines Online-Portals.	141
			E5.2	Ein einheitliches Protokoll über die Abstimmung und die koordinierten Maßnahmen sollte allen Vorhabenträgern zur Verfügung gestellt werden. Planungen sollten für alle Beteiligten zugänglich sein. Eine Maßnahmen-datenbank kann hier unterstützen.	141
			E5.3	Im Zuge der Digitalisierung des Aufbruchmanagements sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau der Stadt Steinfurt die Informationen aus dem Koordinierungsplan und den ggf. unterjährigen Abstimmungen in das Software-Modul zur Aufbruchverwaltung einpflegen.	142
			E5.4	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte die Stadt Steinfurt zukünftig in der digitalen Aufbruchverwaltung hinterlegen.	142
			E5.5	Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt den Eingang der Baubeginnanzeige sowie den Baubeginn in dem Softwaremodul hinterlegen.	143

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.6	Sind die Genehmigungen und Aufbruchmitteilungen sowie Bauzeiten in der Software hinterlegt, so sollte die Stadt Steinfurt in einem nächsten Schritt durchgeführte Kontrollen sowie festgestellte Mängel und das Ergebnis der anschließenden Kontrolle direkt im System dokumentieren. Fotos sollte sie an geeigneter Stelle im System ablegen.	143
			E5.7	Zukünftig sollte die Stadt Steinfurt, aufbauend auf den zuvor zu einem Aufbruch hinterlegten Informationen, die Dokumentation der Ab- und Übernahme digital einpflegen. Ebenso sollte sie die Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme über das Softwaremodul führen.	144
			E5.8	Perspektivisch sollte die Stadt Steinfurt sicherstellen, dass u.a. auch der Straßenbegeher auf die Informationen zu den Aufbrüchen in der Straßendatenbank digital zugreifen kann. Vorteilhaft ist, wenn Schäden am Straßenkörper direkt am Handgerät einem Aufbruch zugeordnet werden können.	144
			E5.9	Im Rahmen eines vollumfänglichen digitalen Aufbruchmanagements sollte die Stadt Steinfurt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme im System integrieren.	144
F6	Verkehrsflächen- und Finanzmanagement sind in Steinfurt bereits miteinander verbunden. Im Rahmen der Digitalisierung wird es nötig sein, beides enger miteinander zu verzahnen.	144	E6.1	Bei der Stadt Steinfurt sollten Kämmerei und die Abteilung Tief- und Straßenbau bereits beim Aufbau der Straßendatenbank eng zusammenarbeiten.	147
			E6.2	In der künftigen Straßendatenbank sollte die Stadt Steinfurt die Rechte so definieren, dass auch die Kämmerei auf das System zugreifen kann. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einzusehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Abteilung Tief- und Straßenbau Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.	147
			E6.3	Langfristig sollte die Stadt Steinfurt alle durchgeführten Maßnahmen in der Straßendatenbank dokumentieren. Zusätzlich sollte sie alle Unterlagen zu den Maßnahmen in der Datenbank ablegen, beginnend mit der Entscheidung über die Durchführung bis hin zur Schlussrechnung. So kann sie die Datenbank zugleich als Dokumentation für den Jahresabschluss nutzen.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F7	Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Steinfurt bei ihren Straßen und Wirtschaftswegen nicht entgegenwirken.	150	E7	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig die Bilanzwerte getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen ermitteln können. Nur so lässt sich das bilanzielle Risiko im Detail analysieren.	151
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F8	In Steinfurt deutet das Alter der Verkehrsflächen insgesamt derzeit noch auf kein bilanzielles Risiko hin. Ob sich aus dem Zustand ein bilanzielles Risiko ergibt, kann nicht verlässlich beurteilt werden.	124	E8	Die Stadt Steinfurt muss sich zeitnah mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuelles Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie notwendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten; gerne bereits ebenso mittel- bis langfristig.	155
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in Steinfurt unterschreiten den Richtwert für eine auskömmliche und wirtschaftliche Unterhaltung deutlich. Einige Faktoren sprechen dafür, dass das Risiko resultierend aus der geringen Unterhaltung gemildert wird.	155	E9	Die Stadt Steinfurt sollte zukünftig in der Buchhaltung eine Unterteilung der Aufwendungen nach den Arten der Erhaltungsmaßnahmen sowohl bei den Eigen- als auch Fremdleistungen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit Steinfurt die Finanzmittel im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung einsetzt.	157

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Der Wandel der Bestattungskultur führt bei den drei Friedhöfen der Stadt Steinfurt trotz recht konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten und der wachsenden Herausforderung, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Gegenwärtig werden für die kommunalen Friedhöfe Daten u.a. zu den Grabfeldern erhoben, die dann digitalisiert der Friedhofsverwaltung zur Verfügung stehen sollen. Mit Hilfe dieser Daten kann die Entwicklung auf den Friedhöfen noch besser gesteuert werden. Diese Datengrundlage kann die Stadt Steinfurt ebenfalls nutzen, um einen Friedhofsentwicklungsplan für ihre Friedhöfe aufzustellen. Hiermit kann sie ihre Strategie, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken, untermauern. Denn es ist der Stadt Steinfurt bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Steinfurt zeichnet sich dadurch aus, dass es erstmalig im Jahr 2011 mehr Urnen- als Sargbestattungen gab. Dies ist zwar vergleichsweise spät, zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Steinfurt bewusst mit neuen Angeboten wie zum Beispiel mit Bestattungen in Stelen ab. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt Steinfurt die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Steinfurt geringer als bei vielen anderen Vergleichskommunen. Im Vergleichsjahr 2018 bleiben rund 130.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Die Stadt sieht sich in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit nicht kommunalen Bestattungsangeboten. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte sie bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine höhere Kostendeckung verfolgen. Dies kann auch durch eine Umstrukturierung der Gebührenkalkulation gelingen. Sie sollte nicht länger die Fläche als einzigen Einflussfaktor auf die Gebührenehöhe berücksichtigen. Weitere Parameter wie z.B. Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit sowie Pflegeaufwand sollten einfließen.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Stadt Steinfurt verbindliche Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert aktualisiert. Ein Berichtswesen über die entstandenen Kosten ist

installiert. Die gute Steuerung wirkt sich auf die Unterhaltungskosten aus. Die Stadt positioniert sich bei den Unterhaltungskosten unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen sollten dennoch weiterhin in der strategischen Ausrichtung der Friedhöfe berücksichtigt werden.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grund- / Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	3	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	112.118	68.000	90.740	134.861	141.218	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	52,80	43,90	68,94	69,81	88,78	117	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,77	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	84,97	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	2.798	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,31	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

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

In der **Stadt Steinfurt** gibt es aktuell drei kommunale Friedhöfe, auf denen noch regelmäßig bestattet wird. Diese drei Friedhöfe sind über das Stadtgebiet verteilt. So gibt es im Stadtteil Steinfurt-Borghorst die Friedhöfe „Königsallee“ und „Haselstiege“, in Steinfurt-Burgsteinfurt liegt der Friedhof an der „Langen Stiege“. Hier bietet die Stadt Steinfurt zusätzlich anonyme Bestattungen und Bestattungen in einem separaten muslimischen Grabfeld an. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch zwei kirchliche und zwei jüdische Ruhestätten auf dem Steinfurter Stadtgebiet. Insgesamt werden mehr als die Hälfte der in Steinfurt Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommunen mindestens einen Anteil von rund 70 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Der auch von der Stadt Steinfurt gespürte Konkurrenzdruck durch nicht kommunale Anbieter wird an dieser Kennzahl sichtbar. Denn u.a. das Angebot auf dem Waldfriedhof Horstmar-Alst könnte die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsmöglichkeiten negativ beeinflussen. Gleichzeitig zeigt sich der nach Aussage der Stadt Steinfurt der große Anteil an kirchlichen Bestattungen besonders bei der Auslastung auf dem Friedhof in Burgsteinfurt. Gerade hier gibt es besonders viele Freiflächen, die sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit auswirken. Diesen Aspekt betrachtet die gpaNRW im Abschnitt 6.5 - Gebühren - näher.

Im interkommunalen Vergleich zählt Steinfurt zu den Kommunen, die tendenziell weniger kommunale Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Steinfurt zeichnet sich hingegen durch einen eher größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls

tendenziell größerer Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage der Stadt Steinfurt verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in der Stadt Steinfurt als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu. Jedoch hat nach Einschätzung der Stadt Steinfurt der Friedhof Haselstiege in Steinfurt-Borghorst eine große historische Bedeutung und genießt auch einen besonderen Stellenwert in der Bevölkerung und Politik. Dieser Friedhof stellt zudem eine Besonderheit dar: die Stadt Steinfurt hat hier eine Kooperation mit der katholischen Kirche geschlossen. Teilflächen des Friedhofes werden auch für konfessionelle Beisetzungen genutzt. Die Aufgaben wie die Durchführung von Bestattungen, die Abrechnung von Gebühren und die Planung und Pflege der Flächen sind nach Auskunft der Stadt so aufgeteilt, dass sich für beide Parteien eine Win-win-Situation ergibt.

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

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

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

6.4 Steuerung und Organisation

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

6.4.1 Strukturen und Prozesse

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

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement muss eine Kommune zukunftsgerichtet organisieren. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

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

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt bei dem Fachdienst Tiefbau. Darüber hinaus stehen die Friedhofsgärtner für Informationen vor Ort zur Verfügung.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

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

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen sollte eine Kommune hier einen besonderen Fokus auf eine strategisch ausgerichtete Steuerung legen. Diese Steuerung sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Steinfurt** hat bislang in ihrem Produktplan neben Plan- und Istwerten für den Aufwandsdeckungsgrad für alle kommunalen Friedhöfe zwei allgemein gehaltene Ziele hinterlegt. So sollen Grabfelder in erforderlichem Umfang vorgehalten und die Grabstellen und Friedhöfe in einem würdigen Zustand auf unbefristete Zeit erhalten werden. Diese Ausrichtung hat die Stadt jedoch bislang nicht näher konkretisiert und mit messbaren Zielen definiert. Auch fehlt es

an begleitenden Kennzahlen, die es ermöglichen, zu prüfen, ob die Ziele zumindest teilweise erreicht wurden.

Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem mit den Zielen ein internes Controlling ermöglicht wird. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.

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

6.4.3 Datenlage/ IT

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

→ **Feststellung**

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

Jede Kommune sollte über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Steinfurt** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle hinterlegt und der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden. Die Gebührenbescheide werden mit Hilfe des Programmes erstellt und es gibt eine automatische Schnittstelle zur Buchhaltung. Derzeit kann mit Hilfe dieser Schnittstelle jedoch lediglich ein entsprechendes Kassenzeichen für den Gebührenbescheid erstellt werden. Aktuell überarbeitet die Stadt Steinfurt diese Schnittstelle, so dass zukünftig auch die Adressen der Gebührenbescheid-Empfänger und die Annahmeanordnungen

hierüber möglich werden. Ebenso sollen zukünftig die Bestattungen mit der Terminplanung über die Fachsoftware abgebildet werden können.

In Hinblick auf die digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern besteht in Steinfurt noch Verbesserungsbedarf. Dies hat die Stadt bereits erkannt. Sie plant derzeit, wie sie alle erforderlichen Daten zu den Friedhöfen erheben und zukünftig digital abrufen kann. Noch in diesem Jahr sollen bereits Daten zu den Grün-, Wege- und Grabflächen über eine Datenbank verfügbar sein. Ebenso möchte die Stadt Steinfurt in diesem Zusammenhang die freien Flächen und perspektivisch auch Informationen zu den freien und belegten Grabstellen erfassen. Denn bislang fehlen ihr in diesen Bereichen steuerungsrelevante Informationen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte ihre Arbeiten zur Erfassung der steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen stringent weiterverfolgen. So kann sie möglichst bald über die notwendige Kenntnis über die Strukturen verfügen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

Die **Stadt Steinfurt** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Sie informiert jedoch mit dem allgemeinen städtischen Newsletter „Neues aus dem Rathaus“ über aktuelle Projekte der Stadt. So konnte sie bereits über die anstehende Digitalisierung berichten. Das neue Bestattungsangebot in Form von Beisetzungen in Stelen hat sie in der örtlichen Presse und im Seniorenbeirat publiziert.

→ **Empfehlung**

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

So kann sich die Stadt Steinfurt als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. Die Überlegungen, Führungen z.B. für Schulen an den Kriegsgräbern anzubieten, sollte die Stadt Steinfurt weiterverfolgen, da sie sie dabei unterstützen, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. Darüber

hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an.

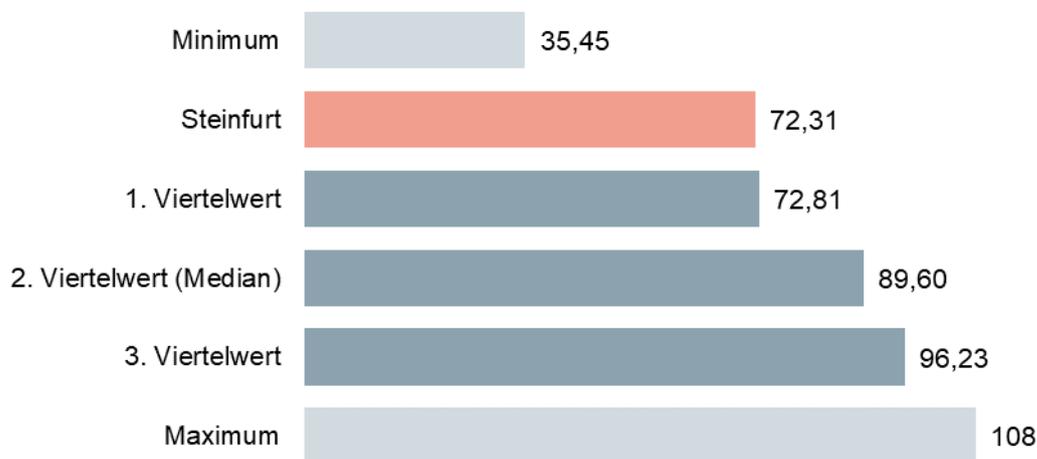
6.5 Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Steinfurt erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Für das Jahr 2018 ergibt sich in Steinfurt ein Gebührendefizit von über 130.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Kommune sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



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



Die **Stadt Steinfurt** erzielt in 2018 einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Für die Stadt Steinfurt wurde er auf zehn Prozent festgelegt. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Steinfurt finanziert. Diese nicht durch Gebühren zu deckenden Kosten beliefen sich in den Jahren 2018 auf rund 47.000 Euro und 2019 auf etwas über 49.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Steinfurt in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
72,06	69,00	69,06	72,31	77,46

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Steinfurt zeigt, dass dieser seit 2015 stets eher niedrig ist. Das Ziel sollte jedoch sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen.

Die erzielten Kostenunterdeckungen werden in Steinfurt nach Auskunft der Stadt über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt, dass diese Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. In Steinfurt gibt es jedoch die Besonderheit, dass in der Vergangenheit ein kirchlicher Träger plante, einen Friedhof ruhend zu stellen. Um weiterhin ausreichend Bestattungsmöglichkeiten im Stadtgebiet zu gewährleisten, hat die Stadt Steinfurt dann auf dem Friedhof in Burgsteinfurt weitere Flächen für Bestattungen geschaffen. Entgegen des ursprünglichen Vorhabens bietet der kirchliche Träger jedoch weiterhin Bestattungen an. So entstand auf dem Friedhof in Burgsteinfurt eine Überkapazität. Hierdurch entstehen bei der Stadt seitdem ungedeckte Kosten für die nicht benötigten Flächen. Die örtliche Rechnungsprüfung hat 1997 die Empfehlung ausgesprochen, diesen Teil der Unterdeckung nicht an den Gebührenzahler weiterzugeben, sondern aus dem allgemeinen Haushalt zu bestreiten. Hierzu berechnet die Stadt jährlich, wie viele Bestattungen ohne den kirchlichen Träger auf dem Friedhof in Burgsteinfurt mehr stattgefunden hätten.

Zudem befindet sich die Stadt Steinfurt wie viele andere Kommunen auch im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Daher hat die Steinfurt entschieden, die Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren nicht zu verrechnen. Welche Möglichkeiten sich dennoch für die Stadt Steinfurt bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Die Stadt Steinfurt kalkuliert regelmäßig ihre Grabnutzungsgebühren. Letztmalig hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten¹⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Steinfurt** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt Steinfurt sind letztmalig zum 01. Januar 2021 angepasst worden.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden bislang nicht auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet. Dies begründet die Stadt u.a. damit, dass das Volumen des Anlagevermögens eher gering sei.

Kalkuliert die Stadt die Abschreibungen jedoch auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, so kann sie die Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen refinanzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte alle Möglichkeiten nutzen, die stete Unterdeckung zumindest zu reduzieren. Hier bietet sich an, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.

Die Stadt Steinfurt wendet das Äquivalenzziffernmodell bislang nicht bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Die Gebühren orientieren sich ausschließlich an der Grabgröße. Da allerdings auch in Steinfurt immer mehr Urnengräber nachgefragt werden, zeichnet sich hier ein Grund für die stete Unterdeckung ab. Urnengräber sind kleiner als die früher eher nachgefragten Sarggräber. So kann sie dauerhaft nur geringere Grabnutzungsgebühren einnehmen.

Ein Großteil der Vergleichskommunen orientiert sich inzwischen aus diesem Grund bei der Kalkulation der Gebühren an Äquivalenzziffern. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden. Hierzu werden neben der Grabfläche z.B. die Parameter

- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit und
- Pflegeaufwand

ins Verhältnis zur bis dato gültigen Grabnutzungsgebühr als Ausgangswert gesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.

¹⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Stadt Steinfurt bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- bzw. Urnengräber Einfluss nehmen. So kann es gelingen, die Nachfrage nach Urnengräbern abzumildern und gleichzeitig die Nachfrage nach Sargbestattungen ein Stück weit zu stabilisieren.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Steinfurt bereits auch moderne Bestattungsformen (z.B. Urnenstelen) auf ihrem Friedhof in Borghorst anbietet. Diese Angebote tragen dazu bei, die Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt Steinfurt regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

- Die Stadt Steinfurt hat ihre Trauerhalle auf dem Friedhof Königsallee in Borghorst an einen privaten Betreiber verpachtet.

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.

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters oft verbunden mit Sanierungsstau meist nicht kostendeckend betreiben. Dies beeinflusst die Kostendeckung des Betriebs der Friedhöfe häufig zusätzlich negativ. Die Trauerhalle der **Stadt Steinfurt** ist nach eigener Einschätzung auskömmlich an einen privaten Betreiber verpachtet.

6.6 Flächenmanagement

6.6.1 Ausgangslage

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

Es ist wichtig für die Stadt Steinfurt, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Faktoren beeinflussen, welche Flächen sie auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Sollte sich die Stadt Steinfurt dazu entscheiden, einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen, bietet es sich an, diese Daten zu berücksichtigen. Hierauf basierend kann sie die bisherigen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen daraus abzuleiten und entsprechende Prognosen aufzustellen. Die Bevölkerung in der Stadt Steinfurt ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. So wohnten im Jahr 1987 noch etwa 30.000 Personen in Steinfurt. Dreißig Jahre später in 2017 hatte die Stadt mehr als 37.000 Einwohner. Dies entspricht einem Zuwachs von mehr als 23 Prozent. Dieser dynamische Bevölkerungszuwachs ist so nur in wenigen Kommunen in NRW zu verzeichnen. Allerdings geht die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW davon aus, dass die Bevölkerungszahl künftig auch in der Stadt Steinfurt um etwa fünf Prozent abnehmen wird auf dann rund 35.000 Einwohner.

Entwicklungen Sterbefälle in Steinfurt in der Zeitreihe von 1957 bis 2020¹⁹

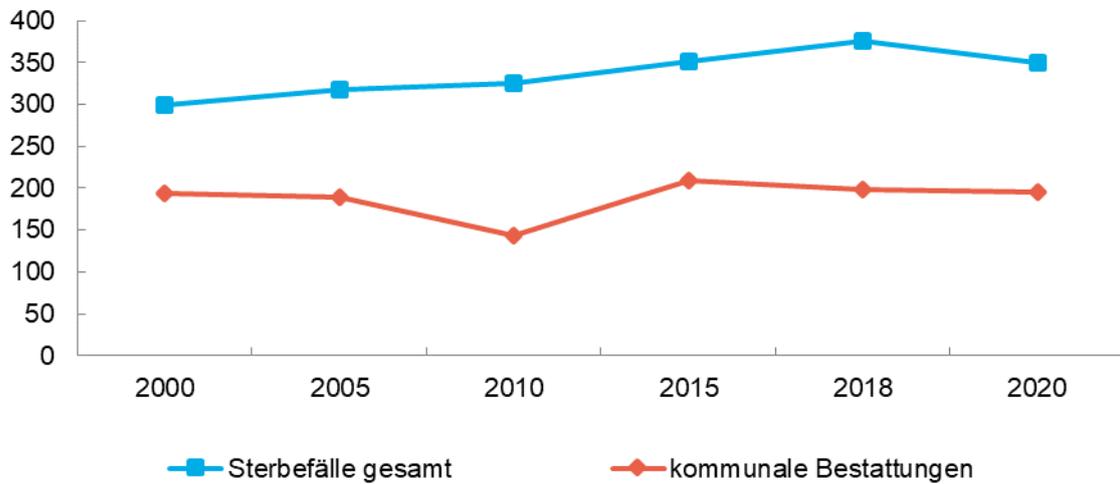
1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2020
276	297	336	328	295	312	364	350

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Steinfurt nahezu durchgängig gestiegen.

Ein anderes Bild hingegen zeichnet die Entwicklung der kommunalen Bestattungen. Diese ist nahezu konstant.

¹⁹ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2021

Entwicklungen Bestattungen in Steinfurt in der Zeitreihe von 2000 bis 2020²⁰



Die Sterbefälle in Steinfurt sind im Betrachtungszeitraum leicht gestiegen. Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist zwar leichten Schwankungen unterlegen, bleibt aber insgesamt auf einem recht konstanten Niveau. Jedoch ist ein Rückgang des Anteils der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen gesamt von rund zehn Prozent von 2000 bis 2020 erkennbar. Somit hat auch in Steinfurt eine Abwanderung zu anderen Anbietern von Bestattungen stattgefunden. Durch das Angebot von modernen Bestattungsformen könnte es der Stadt Steinfurt gelungen sein, weitere Abwanderungen zu verhindern und die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen weitestgehend zu stabilisieren. Wie oben bereits ausgeführt, werden aktuell etwas mehr als die Hälfte der in Steinfurt Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2018 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

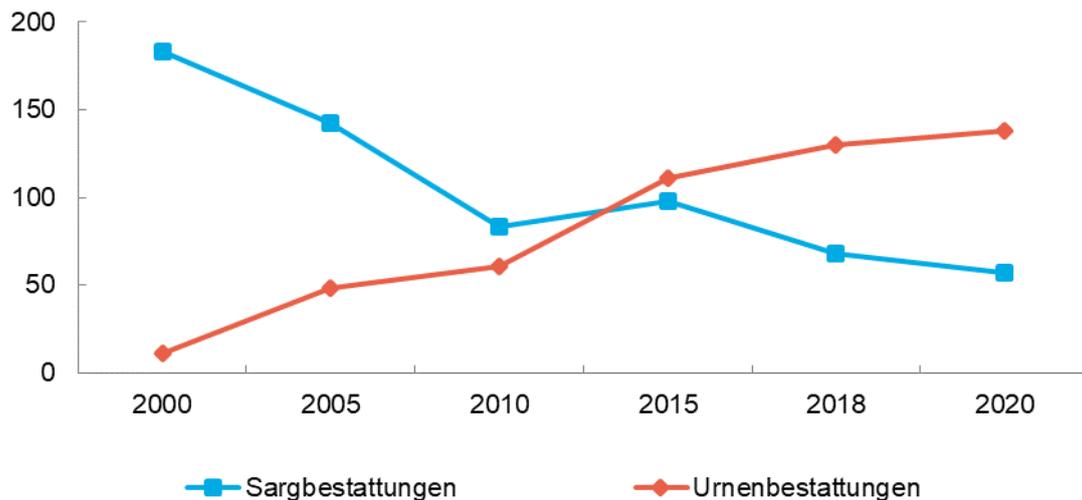
Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	34,34	18,11	31,01	36,42	51,52	58,00	13
Anteil Beisetzungen Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	65,66	42,00	48,48	63,58	68,99	81,89	13

²⁰ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2020 und Stadt Steinfurt, 2021

In der Stadt Steinfurt wurden von den kommunalen Bestattungen nur etwa ein Drittel in Erdgräbern beigesetzt. Hingegen zählt Steinfurt in 2018 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit rund zwei Dritteln andererseits zu den Städten, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird. Die Tendenz zu Urnenbestattungen ist somit in Steinfurt etwas ausgeprägter als in Vergleichskommunen.

Erd- und Urnenbestattungen in Steinfurt in der Zeitreihe von 2000 bis 2020 in Prozent²¹



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 2000 lag der Anteil der Erdbestattungen in Steinfurt noch bei 94 Prozent, im Jahr 2020 nur noch bei 41 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von sechs Prozent in 2000 auf 59 Prozent im Jahr 2020 gestiegen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Steinfurt neben der hierdurch hervorgerufenen Kostenunterdeckung vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als bei der früheren Planung der Friedhöfe erwartet wurde. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Steinfurt mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

In der Stadt Steinfurt bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.

²¹ Stadt Steinfurt, 2021

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollte sich eine Kommune bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Für die **Stadt Steinfurt** können die Anteile der durch Gräber belegten Friedhofsfläche nicht dargestellt werden. Dies liegt an der noch nicht vollständigen Datenlage und Kenntnis über die kommunalen Friedhöfe. Da jedoch in der näheren Zukunft diese Zahlen vorliegen werden, sollte die Stadt Steinfurt die Daten nutzen, um festzustellen, wie groß der Anteil der durch Gräber auf den Friedhöfen belegten Flächen tatsächlich ist.

Die Stadt Steinfurt hat jedoch bereits erkannt, dass es auf den kommunalen Friedhöfen in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Dies ist nach Einschätzung der Stadt vor allem auf dem Friedhof in Burgsteinfurt der Fall. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen. Daher hat sie in einem ersten Schritt ehemalige Grabfelder freigezogen und dort keine Neubelegung mehr zugelassen. Hierdurch können diese Flächen nun mit größeren Maschinen gepflegt werden, was sich direkt positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt.

In einem zweiten Schritt könnte die Stadt Steinfurt, wenn sie sich zur Erstellung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes entschließt, weitere Flächen zum Um- und Rückbau von Grabfeldern benennen. Gegenwärtig übernimmt das an den ehemaligen Friedhof an der Abteistraße angrenzende Seniorenheim die nicht mehr benötigte Fläche, um das Betreuungsangebot räumlich zu vergrößern.

- Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangflächen zu schaffen, sind geeignet, um die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe zu senken. Hierdurch kann die Stadt Steinfurt direkt den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.
- **Empfehlung**
Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- **Feststellung**
Die Stadt Steinfurt analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch die aktuelle Erfassung der Friedhofsdaten hat sie eine weitere Informationsquelle, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung in der Kommune bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2018	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2018	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	k.A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	k.A.

Wie schon an mehreren Stellen in diesem Bericht dargestellt, kann die **Stadt Steinfurt** in einigen Bereichen aktuell noch keine Angaben über steuerungsrelevante Daten zu den Friedhöfen machen. Da sie jedoch gegenwärtig alle notwendigen Informationen aufnimmt und so bearbeitet, dass sie zukünftig damit planen kann, ist eine Empfehlung hierzu nicht notwendig. Wichtig ist jedoch, dass sie die gesammelten Informationen zu einer zukunftsgerichteten und funktionsfähigen Steuerung nutzt. Hierzu kann die Stadt Steinfurt z.B. die Anzahl der Neukäufe der einzelnen Grabarten ins Verhältnis zu den jeweils freiwerdenden Grabstellen dieser Grabart setzen und diese Zahlen fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Steinfurt bei ihren Überlegungen berücksichtigen, dass zu den zukünftig freiwerdenden Grabstellen noch die bereits nicht mehr belegten Grabstellen hinzugerechnet werden müssen.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Steinfurt erkannt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können, da bis dahin noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen können.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.

Generell hat die Stadt Steinfurt für sich festgestellt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl in Steinfurt stark beeinflussen. Diese Situation hat sie zur Grundlage ihrer Planungen gemacht. Daher bietet sie verstärkt neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. in Stelen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen.

6.7 Grünpflege

6.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018



Bäume auf den Friedhöfen 2018

Kennzahl	Steinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	5	1	5	6	8	14	12

Die **Stadt Steinfurt** hat zwar auf den Friedhöfen viele Flächen, die der Naherholung dienen. Gleichzeitig werden auch vergleichsweise kleine Flächenteile für Bestattungen vorgehalten, deren Auslastung zusätzlich mehr und mehr zurückgeht. Daher zählt die Stadt Steinfurt mit rund 61,85 Prozent zu den Vergleichsstädten mit einem eher durchschnittlichen Anteil der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen. Auch die Anzahl an Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche ist in Steinfurt unauffällig. Nach Auskunft der Stadt hat sich diese verringert, weil sie durch starke Stürme in den vergangenen Jahren etliche, auch alte Bäume verloren hat.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Die Stadt Steinfurt hat es sich bei der Grünpflege auf den Friedhöfen zum Ziel gesetzt, eine preis- und kostengünstige Pflege sicherzustellen. Ob und inwieweit die bisher eingeleiteten Schritte bereits Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Steinfurt unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Steinfurt Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro Stadt Steinfurt 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	1,17

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



Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Stadt Steinfurt** im unteren Bereich. Die Stadt Steinfurt hat Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. Dies wird jährlich angepasst. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können berücksichtigt werden. Ebenso unterliegt die Grün- und Wegepflege einem monatlichen Controlling. Hierdurch erreicht die Stadt eine gute Grundlage für die interne Steuerung.

Für die Stadt Steinfurt ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Steinfurt daher schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich dann wiederum Anknüpfungspunkte:

- die weiterhin regelmäßige Überprüfung von Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt Steinfurt in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Steinfurt die wirtschaftlichste ist. Auch hier hat die Steinfurt bereits Aufgaben wie z.B. den Gehölzschnitt extern vergeben.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Steinfurt weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Steinfurt hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Die Stadt Steinfurt hat bislang keine detaillierten Ziele für die Friedhöfe festgelegt. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich u.a. bei der Messbarkeit der Ziele und Definition von begleitenden Kennzahlen.	167	E1	Die Stadt Steinfurt sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem mit den Zielen ein internes Controlling ermöglicht wird. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen.	168
F2	Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf das Grünflächeninformationssystem und die Datenlage zu den Gräbern auf den Friedhöfen.	168	E2	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Arbeiten zur Erfassung der steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen stringent weiterverfolgen. So kann sie möglichst bald über die notwendige Kenntnis über die Strukturen verfügen, um hierauf Planungen aufzusetzen.	169
F3	Die Stadt Steinfurt hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	169	E3	Die Stadt Steinfurt sollte für sich entscheiden, mit welchen weiteren Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.	142
Gebühren					
F4	Die Stadt Steinfurt erreicht im Friedhofswesen einen niedrigeren Kostendeckungsgrad als die meisten Vergleichskommunen. Für das Jahr 2018 ergibt sich in Steinfurt ein Gebührendefizit von über 130.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.	170	E4	Die Stadt Steinfurt sollte alle Möglichkeiten nutzen, die stete Unterdeckung zumindest zu reduzieren. Hier bietet sich an, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.	172
F5	Die Stadt Steinfurt kalkuliert regelmäßig ihre Grabnutzungsgebühren. Letztendlich hat sie diese zum 01. Januar 2021 angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.	171	E5.1	Die Stadt Steinfurt sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.	172

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt Steinfurt sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.	173
			E5.3	Die Stadt Steinfurt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu erhöhen.	173
Flächenmanagement					
F6	In der Stadt Steinfurt bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	176	E6	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin intensiv Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten.	177
F7	Die Stadt Steinfurt analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Durch die aktuelle Erfassung der Friedhofsdaten hat sie eine weitere Informationsquelle, die eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe ermöglicht.	177	E7.1	Die Stadt Steinfurt sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.	178
			E7.2	Die Stadt Steinfurt sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen.	178
			E7.3	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.	179
			E7.4	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen. Nachfrageorientierte Grabformen können zu einer optimierten Belegung beitragen.	179
Grünpflege					
F8	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Steinfurt unterdurchschnittlich. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Stadt Steinfurt Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	180	E8.1	Die Stadt Steinfurt sollte weiterhin regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	181

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.2 Die Stadt Steinfurt sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.	181
			E8.3 Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Steinfurt weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	182

→ 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