ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Baesweiler im Jahr 2021

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Baesweiler	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage der Stadt Baesweiler	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Baesweiler	20
0.4	Überörtliche Prüfung	21
0.4.1	Grundlagen	21
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	23
0.5.1	Kennzahlenvergleich	23
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**33**
1.1	Managementübersicht	33
1.1.1	Haushaltssituation	33
1.1.2	Haushaltssteuerung	34
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3	Haushaltssituation	35
1.3.1	Haushaltsstatus	36
1.3.2	Ist-Ergebnisse	38
1.3.3	Plan-Ergebnisse	41
1.3.4	Eigenkapital	44
1.3.5	Schulden und Vermögen	46
1.4	Haushaltssteuerung	50
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	51
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	52
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	55

1.4.4	Fördermittelmanagement	58
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	60
2.	**Beteiligungen**	**67**
2.1	Managementübersicht	67
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	67
2.3	Beteiligungsportfolio	68
2.3.1	Beteiligungsstruktur	68
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	70
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	71
2.4	Beteiligungsmanagement	73
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	73
2.4.2	Berichtswesen	74
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
3.	**Bauaufsicht**	**76**
3.1	Managementübersicht	76
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
3.3	Baugenehmigung	78
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	78
3.3.2	Rechtmäßigkeit	80
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	82
3.3.4	Geschäftsprozesse	83
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	85
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	87
3.3.7	Personaleinsatz	90
3.3.8	Digitalisierung	93
3.3.9	Transparenz	94
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	97
4.	**Vergabewesen**	**102**
4.1	Managementübersicht	102
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	104
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	104
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	107
4.4	Sponsoring	110
4.5	Bauinvestitionscontrolling	112
4.6	Nachtragswesen	115
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	115
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	117
4.7	Maßnahmenbetrachtung	118
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	119

5.	**Verkehrsflächen**	**122**
5.1	Managementübersicht	122
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	122
5.3	Steuerung	123
5.3.1	Datenlage	123
5.3.2	Straßendatenbank	124
5.3.3	Kostenrechnung	125
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	126
5.4	Prozessbetrachtung	127
5.4.1	Aufbruchmanagement	127
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	129
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	132
5.5.1	Strukturen	132
5.5.2	Bilanzkennzahlen	132
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	134
5.6.1	Alter und Zustand	134
5.6.2	Unterhaltung	137
5.6.3	Reinvestitionen	138
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	140
6.	**Friedhofswesen**	**142**
6.1	Managementübersicht	142
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	143
6.4	Steuerung und Organisation	144
6.4.1	Strukturen und Prozesse	145
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	145
6.4.3	Datenlage/ IT	146
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	147
6.5	Gebühren	148
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	149
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	150
6.6	Flächenmanagement	152
6.6.1	Ausgangslage	152
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	154
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	155
6.7	Grünpflege	156
6.7.1	Ausgangslage	156
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	157
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
	Kontakt	**161**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Baesweiler

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Baesweiler 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.

Es besteht **Handlungsbedarf** für die Stadt Baesweiler, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Das **Jahresergebnis 2019** schließt mit einem Fehlbetrag von 2,2 Mio. Euro ab. Damit gehört die Stadt im interkommunalen Vergleich 2019 zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen je Einwohner. Nach der **Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis 2019** besteht mit -3,1 Mio. Euro ein noch höheres Defizit. Die teils positiven Jahresergebnisse der Vorjahre konnten nur durch Sondereffekte wie Grundstücksveräußerungen erreicht werden.

Auch in der **Planung** kann die Stadt Baesweiler keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Hier besteht das Risiko, künftig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Inwieweit COVID-19-bedingte Folgewirkungen künftige Jahresergebnisse belasten werden, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar. Die Haushaltsplanung 2021 der Stadt Baesweiler basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Dennoch bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, denn einige wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Bei der **Eigenkapitalausstattung** gehört Baesweiler 2019 – gemessen an der Eigenkapitalquote 1 – zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Werten. Die **Schulden** des Kernhaushaltes sowie die **Gesamtverbindlichkeiten in der Konzernbetrachtung** sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen jedoch zu steigenden Investitionskrediten. Hierbei sind die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch nicht berücksichtigt, sodass ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist. Reinvestitionsbedarfe bestehen beim **Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen**. Diese hat die Stadt im Blick und plant hierfür bereits die entsprechenden Mittel ein.

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Baesweiler teilweise nicht fristgerecht. Den Entscheidungsträgern der Verwaltung und der politischen Gremien liegen jedoch **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Über ein Finanzcontrolling erhalten diese die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch **Konsolidierungsmaßnahmen** konnten Aufwandssteigerungen teilweise kompensiert werden. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich, insbesondere bei einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage.

Der Verzicht auf **Ermächtigungsübertragungen** trägt zur Haushaltstransparenz bei. Die Haushaltspläne zeigen jedoch kein realistisches Bild des geplanten Investitionsvolumens. Die Stadt schöpft investive Auszahlungsermächtigungen der Haushaltspläne lediglich zu durchschnittlich 46 Prozent aus. Daher wird empfohlen, die Investitionsplanung stärker an der Leistungsfähigkeit auszurichten.

Die Akquise von **Fördermitteln** erfolgt bei der Stadt Baesweiler zentral. Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zur Vermeidung von Rückforderungen beitragen. Zudem sollte eine zentrale Stelle Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren.

Aufgrund der wenig komplexen Beteiligungsstruktur, einer geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und der bestehenden Haushaltsbelastung sind die Anforderungen an ein **Beteiligungsmanagement** niedrig. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Baesweiler größtenteils. Optimierungsbedarf besteht im Berichtswesen. Die **Beteiligungsberichte** sollten zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Dies ist erforderlich, damit der Rat zeitnah über die Entwicklung aller Beteiligungen ausreichend unterrichtet ist.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Baesweiler ist in vielen Bereichen gut aufgestellt. **Baugenehmigungsverfahren** werden rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen bearbeitet. Dennoch ergeben sich an verschiedenen Stellen aus Sicht der gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten. So sollte die Stadt **Ziele** definieren, deren Erreichung mittels Kennzahlen messbar sind. Die **Datenlage** reicht für die Ermittlung steuerungsrelevanter Kennzahlen grundsätzlich aus. Dennoch sollte die Stadt weitere statistische Daten, beispielsweise zum Kostendeckungsgrad der Baugenehmigungsgebühren, erfassen und auswerten. Die **Personalauslastung** sollte regelmäßig überprüft werden, um zu geringe Auslastung oder drohende Überlastung des Personals rechtzeitig zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.

Bislang arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog ab. Aktuell bestehende Möglichkeiten der **Digitalisierung** nutzt sie bislang nur teilweise; digitalisiert sind bestehende Baulasten, Teilungen sowie Vorgänge des Denkmalwesens. Die Stadt ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben aus dem Onlinezugangsgesetz verpflichtet, das Baugenehmigungsverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2022 digital anzubieten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Nutzung einer aktuellen Software zwingende Voraussetzung.

Die Organisation des **Vergabewesens** ist grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher erledigen zu können. Einige Teilaspekte dieses Themas bedürfen aus Sicht der gpaNRW jedoch der Überarbeitung. So verfügt die Stadt noch nicht über ein vollständiges elektronisches **Vergabemanagementsystem**. Dies führt zu teilweise doppelter Aktenführung und zu Verzögerungen im Vergabeprozess. Die Regelungen zur **Korruptionsprävention** sind auf aktuellem

Stand, sollten jedoch um eine regelmäßige Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Beschäftigten ergänzt werden. Auch die Regelungen zum **Sponsoring** sind zweckdienlich, sollten jedoch in einigen Bereichen, etwa im Themenfeld der Transparenz, nachgeschärft werden.

Bislang hat die Stadt Baesweiler auf die Einführung eines strukturierten **Bauinvestitionscontrollings** verzichtet. Die **Maßnahmenbetrachtung** zeigt jedoch, dass es bei einigen Baumaßnahmen zu hohen Kostensteigerungen gekommen ist. Der Vorbereitung von Baumaßnahmen sollten daher mehr zeitliche wie fachliche Ressourcen eingeräumt werden. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von **Nachträgen** beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

Die Stadt Baesweiler konnte für die überörtliche Prüfung der **Verkehrsflächen** alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Insgesamt bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten, um die Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung zu verbessern. Die Anschaffung der bisher fehlenden **Straßendatenbank** ist bereits beabsichtigt. Sowohl das **Aufbruchmanagement** als auch die **Abstimmung zwischen Fachabteilung und Kämmerei** könnten hierdurch vereinfacht werden.

Der überwiegende Teil der **Straßenflächen** befindet sich in einem **sehr guten bis mittleren Zustand**. Die bilanzielle Betrachtung zeigt, dass im Durchschnitt aller Straßen die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten ist; der **Anlagenabnutzungsgrad** ist somit unauffällig. Die **Unterhaltungsaufwendungen** liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Ein erhebliches Risiko ist aufgrund dessen aber nicht zu erkennen, da die Stadt hohe **Reinvestitionen** in ihre Straßen tätigt. Die Flächen der befestigten **Wirtschaftswege** hingegen sind veraltet, Unterhaltungsmaßnahmen sowie Reinvestitionen finden kaum statt. Auf Grundlage des Wirtschaftswegekonzeptes aus dem Jahr 2019 plant die Stadt Baesweiler hier wesentliche Verbesserungen.

Der Strukturwandel im **Friedhofwesen** ist auch in Baesweiler deutlich zu erkennen. Die Bestattungszahlen haben sich in den letzten Jahren erhöht, was für eine gute Annahme der städtischen Friedhöfe spricht. Daraus ergibt sich auch ein **hoher Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen insgesamt. Die **Anteile der Sarg- und Urnenbestattungen** habe sich allerdings deutlich verschoben. Lag der Anteil der Urnenbestattungen vor ca. 30 Jahren noch bei ca. fünf Prozent, liegt dieser mittlerweile bei rund 50 Prozent. Positiv ist, dass die Kosten für die **Grünflächenunterhaltung** deutlich im unteren Bereich der Vergleichsstädte liegen.

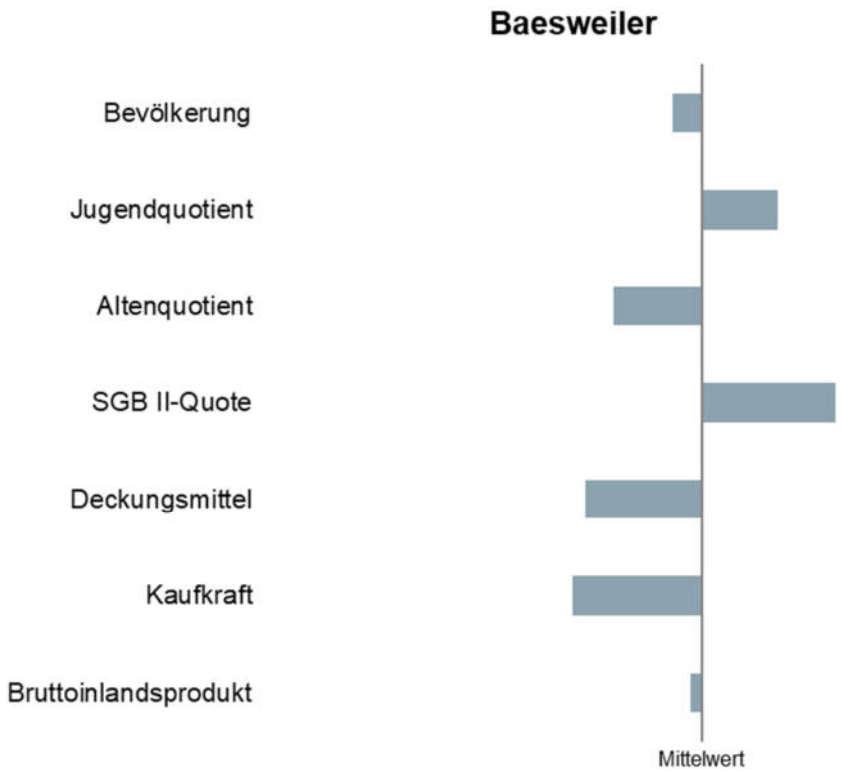
Im Friedhofsbereich ergeben sich unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. So sollte insbesondere die **Datenbasis** weiter verbessert werden. Mit einer angemessenen Datenbasis ließe sich ein **Berichtswesen** aufbauen sowie ein **Flächenentwicklungsplan** erstellen, der die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt. Wird dieser erstellt, ist die Größe der Stadt bzw. der Friedhöfe angemessen zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die **Öffentlichkeitsarbeit**, die aktuell nicht stattfindet. Hier könnte die Stadt Baesweiler mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten.

0.2 Ausgangslage der Stadt Baesweiler

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Baesweiler. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. 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 Baesweiler 2018



Die Stadt Baesweiler untergliedert sich in sieben Stadtteile, in denen 26.996 Einwohner[2] (Stand 31. Dezember 2017) leben. Diese Einwohnerzahl ist die Bezugsgröße der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das Stadtgebiet ist mit einer Fläche von 27,8 qkm vergleichsweise klein. Damit gehört die Stadt sowohl nach Einwohnerzahl als auch nach Fläche zu den kleinsten Städten des Segments der mittleren kreis-/städteregionsangehörigen Kommunen.

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

[2] nach IT.NRW

Bereits in der überörtlichen Prüfung 2014 wurden die widersprüchlichen Bevölkerungsprognosen thematisiert. Nach der Bevölkerungsprognose von IT.NRW ist bis 2040 von einer rückläufigen Einwohnerzahl auszugehen. Demnach würde die Einwohnerzahl gegenüber dem 31. Dezember 2017 bis 2040 um 3,4 Prozent auf 25.856 Einwohner zurückgehen. In den vergangenen Jahren war hingegen zuletzt eine steigende Einwohnerzahl festzustellen. Die letzte verfügbare Einwohnerzahl zum 21. Dezember 2020 liegt bei 27.319.

Dennoch bleibt die demografische Entwicklung eine Herausforderung für die Stadt, resultierend aus der sich verschiebenden Altersstruktur. Der Jugendquotient[3] mit 35,1 Prozent ist im Vergleich überdurchschnittlich, der Altenquotient[4] von 33,0 Prozent hingegen unterdurchschnittlich. Infolgedessen verfügt Baesweiler über eine vergleichsweise junge Bevölkerung. Gegenüber dem 31. Dezember 2014 hat der Jugendquotient bis 2017 um 0,66 Prozentpunkte zugenommen, der Altenquotient jedoch um fast zwei Prozentpunkte. Die Zuzüge von Familien konnten somit die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Menschen nicht kompensieren. Nach der Prognose von IT.NRW wird der Altenquotient in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Die damit verbundenen demografischen Herausforderungen hat die gpaNRW im Bericht zur überörtlichen Prüfung 2014 aufgegriffen.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Baesweiler, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise hoch. Die SGB II-Quote beträgt 9,7 Prozent und liegt damit deutlich über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfung wurde in diesem Zusammenhang auf die von der Städteregion zu erbringenden Leistungen nach dem SGB II hingewiesen. Diese sind von der Stadt Baesweiler mittelbar über die Städteregionsumlage nach Maßgabe der Umlagegrundlagen zu tragen und führen zu Haushaltsbelastungen.

Diese staatlichen Transferleistungen nach dem SGB II gehen auch in die Kaufkraft[5] je Einwohner ein. Mit 20.516 Euro je Einwohner gehört Baesweiler wie auch zum Zeitpunkt der letzten Prüfung zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der geringsten Kaufkraft. Als Erklärungsansätze kommen neben dem hohen Anteil der Leistungsbezieher unter 65 Jahren die Einkommensverhältnisse im landwirtschaftlich geprägten Stadtgebiet, den mittelständischen Gewerbebetrieben und die geringen Einkommen und Renten ehemaliger Bergarbeiter in Betracht. Hinzu kommt ein Kaufkraftabfluss, der sich in der Einzelhandelszentralität 2021[6] von 77,7 Prozent widerspiegelt. Eine Zentralitätskennziffer von unter 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem fällt mit 66.557 Euro etwas geringer aus als im Mittel der Vergleichskommunen (67.455 Euro). Diese Kennzahl ist nur auf der Ebene der Kreise bzw. der Städteregion ermittelbar.

[3] Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

[4] Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

[5] Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

[6] https://www.aachen.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/605124/53631b2669771746c41c6d86dae99f4b/mb-research-komplett-data.pdf

Die Deckungsmittel[7] je Einwohner betragen 1.340 Euro je Einwohner und sind ein Indikator für die Finanzkraft der Kommune. Auf diese Kennzahl wirken die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen ein. Im Vergleich zum Mittelwert von 1.548 Euro wird deutlich, dass die Stadt Baesweiler nach wie vor über eine unterdurchschnittliche finanzielle Grundausstattung verfügt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Eine weitergehende politische Befassung mit den Ergebnissen hat nicht stattgefunden. Punktuell sind einzelne Empfehlungen jedoch in der Folge aufgegriffen und umgesetzt worden.

Unter den umgesetzten Handlungsempfehlungen finden sich z. B. die Anhebung der Realsteuerhebesätze und die Überarbeitung der Friedhofsgebührenkalkulation. Die seinerzeit offene Frage nach der Neuausrichtung der letzten verbliebenen Hauptschule wurde durch die Veräußerung des Gebäudes beantwortet; auch eine Schulturnhalle wurde zwischenzeitlich aufgegeben und der damit verbundene Flächenüberhang reduziert.

Die Empfehlungen der gpaNRW verfolgen in der Regel die Zielsetzung, die Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen und sind insofern finanzorientiert. Dies erfordert unter Umständen auch Standardreduzierungen. Handlungsempfehlungen wie beispielsweise die Reduzierung von Schulflächen durch die Aufgabe von Grundschulstandorten waren jedoch politisch nicht umzusetzen.

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

[7] Arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

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

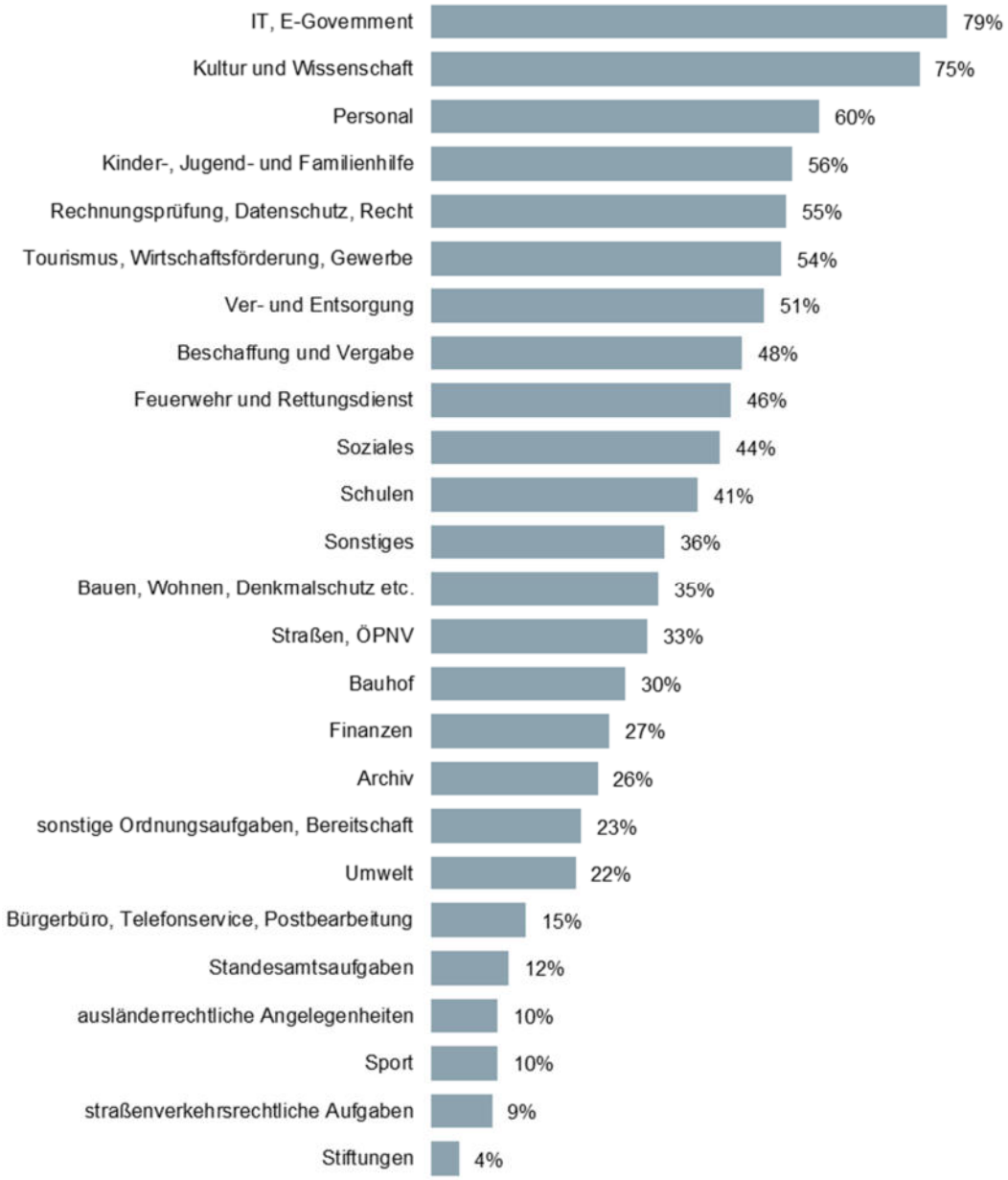
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

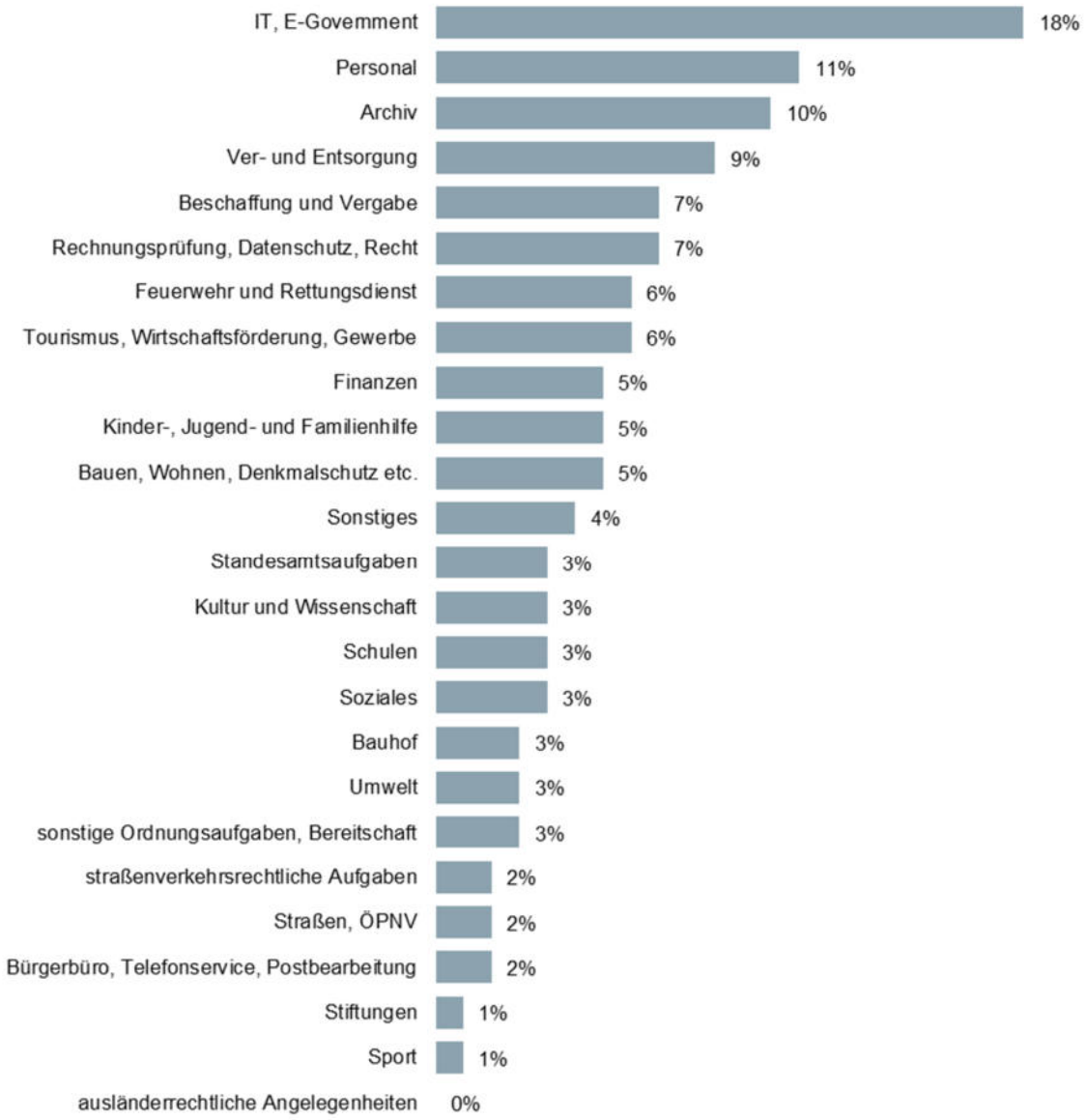
Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.
Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



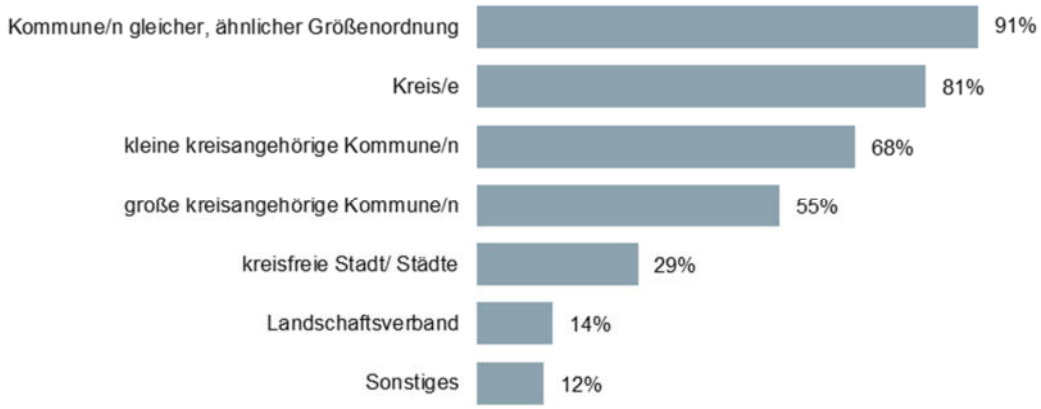
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

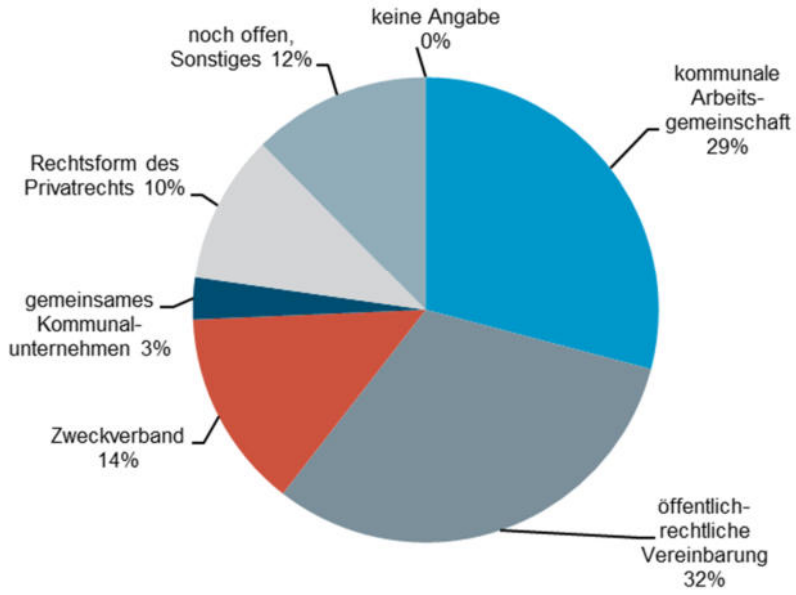


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

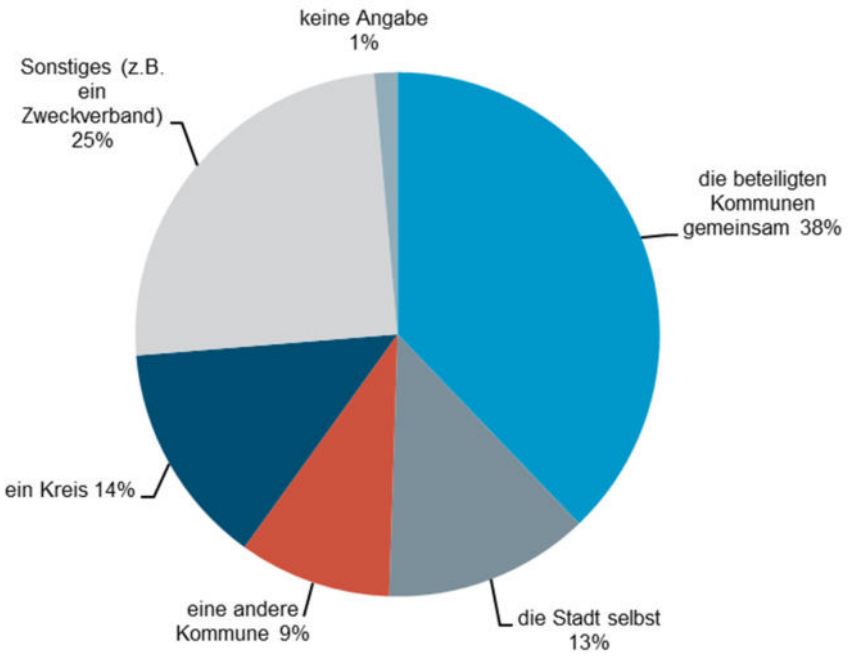


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

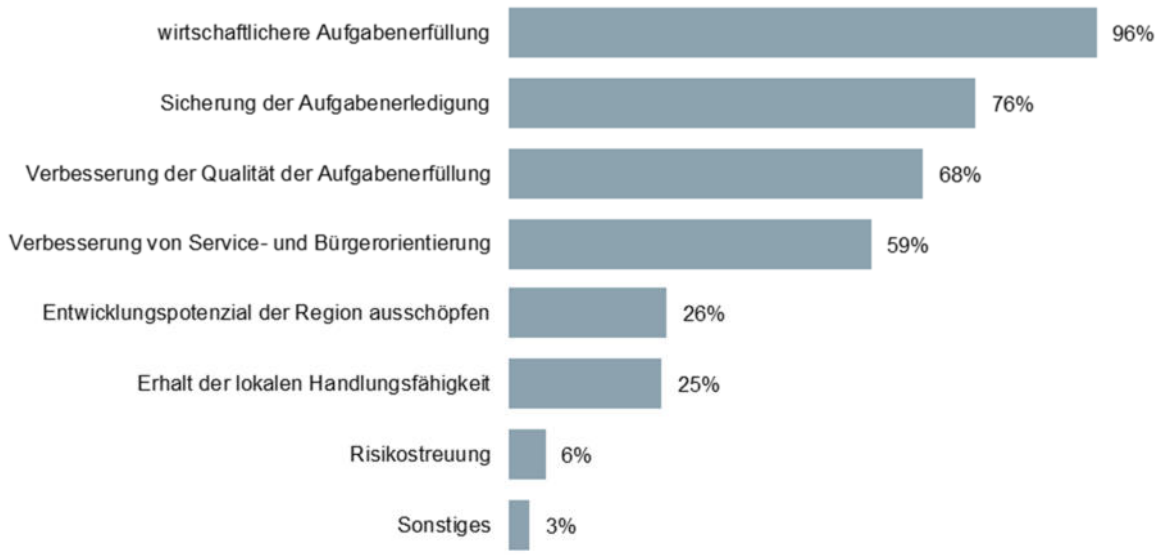


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ

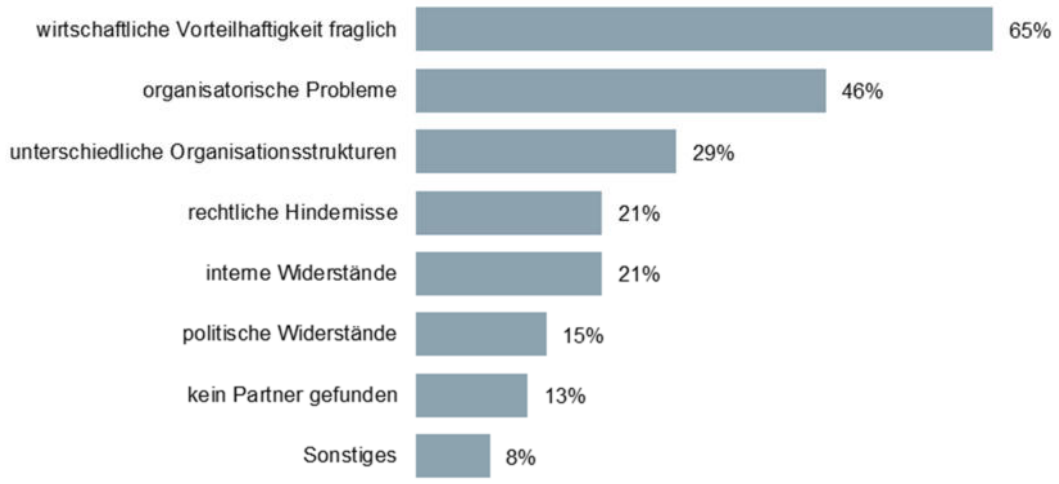
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Baesweiler

Die Stadt Baesweiler arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit den benachbarten Kommunen und der StädteRegion Aachen zusammen. Insgesamt bestehen zehn interkommunale Kooperationen, davon sieben in der Rechtsform eines Zweckverbands. Die landesweit bei rund einem Drittel der interkommunalen Kooperationen anzutreffende öffentlich-rechtliche-Vereinbarung ist hingegen Grundlage nur einer Zusammenarbeit. Daneben besteht eine Kooperation in privatrechtlicher Form sowie – mit der RegioEntsorgung AöR – ein Kommunalunternehmen.

Die Stadt Baesweiler deckt mit ihren Kooperationen Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. Diese umfassen insbesondere Aufgaben, die klassischerweise in interkommunaler Zusammenarbeit ausgeführt werden, wie zum Beispiel der Betrieb einer Volkshochschule (VHS Nordkreis Aachen), Beihilfeabrechnung (über die Rheinische Versorgungskassen), Tourismus und Wirtschaftsförderung (Grünmetropole e.V.). Weitere Kooperationen betreffen die Aufgabenfelder Feuerwehr und Rettungsdienst, Jugendhilfe, Bauen, Straßen und ÖPNV sowie Ver- und Entsorgung.

Wie auch bei fast allen Vergleichskommunen besitzt für die Stadt Baesweiler die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Daneben dienen die eingegangenen Kooperationen aber auch dem Ziel, die Aufgabenerledigung zu sichern und die Entwicklungspotenziale der Region auszuschöpfen. Insbesondere letztgenannter Aspekt findet sich in vielen Kooperationen der Stadt Baesweiler wieder. Insbesondere die „Nordkreiskommunen“ (Alsdorf, Baesweiler, Herzogenrath, Würselen) arbeiten aufgrund einer sie verbindenden Interessenlage zu diesem Zweck verstärkt zusammen.

Unter der regionalen Perspektive ist auch die vorgesehene Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets auf der Gemeindefläche der Städte Baesweiler und Aldenhoven sowie weiterer

Beteiligung der Städte Linnich und Alsdorf zu sehen. Notwendige politische Beschlüsse, die Prüfung rechtlicher Fragestellungen, Machbarkeitsstudien und die Einbeziehung weiterer Partner aus Wirtschaft und Bildungssektor (Hochschulen) sind seit dem Beginn des Projekts im Jahr 2014 bereits erfolgt. Als wesentliche weitere Schritte sind noch eine vorgezogene Änderung des Regionalplans, die Bauleitplanung sowie der Erwerb noch fehlender Flächen zu tun. Weitere infrage kommende Aufgabenfelder sieht die Stadt derzeit nicht.

In diesem Zusammenhand weist die Stadt Baesweiler darauf hin, dass eine vergleichsweise kleine Stadt wie Baesweiler kaum über personelle Ressourcen verfügt, um sich mit IKZ und eventuellen Fördermöglichkeiten wie der IKZ-Förderrichtlinie intensiver zu beschäftigen. Die bisher mit den interkommunalen Kooperationen gemachten Erfahrungen sind allerdings positiv. Insbesondere hebt sie dabei die IKZ innerhalb des Nordkreises hervor; daneben haben sich unter anderem auch die Zusammenarbeit innerhalb der RegioEntsorgung AöR und des Wasserverbandes Eifel-Rur bewährt. Als Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Baesweiler Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben.

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-Kennzahlenset:

- 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-Durchschnittswerten[8]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune <u>während des Prüfungsverfahrens</u> 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.

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Baesweiler haben wir von Februar bis Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Baesweiler die Vergleichsjahre 2018 und 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2019 sowie die Haushaltsplanungen 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	Thorsten Mindel / Frank Breidenbach
Finanzen	David Limburg
Beteiligungen	Julia Witjes
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk

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

Ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfungsergebnisse hat am 15. November 2021 stattgefunden.

Herne, den 08. Dezember 2021

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Frank Breidenbach
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 Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.
F2	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Baesweiler insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Baesweiler über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E2	Die Stadt Baesweiler sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.
F3	Die Stadt Baesweiler veranschlagt Aufwendungen und Auszahlungen für jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.
F4	Die Stadt Baesweiler nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.	E4	Die Stadt Baesweiler sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
F5	Die Stadt Baesweiler hat bisher kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen.	E5	Die Stadt Baesweiler sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung- und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Baesweiler ergeben.		
F2	Das Berichtswesen der Stadt Baesweiler entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben	E2	Die Stadt Baesweiler sollte ihre Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen um die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah über die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt prüft aktuell nicht, ob das Gebührenaufkommen die Aufwendungen der Bauaufsicht decken und erhebt hierzu keine Kennzahlen.	E1	Die Stadt Baesweiler sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.
F2	Die Stadt Baesweiler erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung.	E2	Die Stadt Baesweiler sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.
F3	Die Stadt Baesweiler wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht konsequent an. Bei dem Themenfeld „Bauberatung“ sowie bei der Internetpräsentation der Bauaufsicht sieht die gpaNRW noch Optimierungsbedarf.	E3.1	Die Stadt Baesweiler sollte den Internetauftrag rund um das Thema „Bauen“ überarbeiten und ergänzen.
		E3.2	Die Stadt Baesweiler sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.
F4	Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Baesweiler bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren	E4	Um zu verhindern, dass bei Personalfluktuation Fachwissen und Kenntnisse über die bisherige Vorgehensweise bei Ermessensentscheidungen verloren geht, sollte die Stadt die einzubeziehenden Kriterien und zu berücksichtigenden Absprachen schriftlich dokumentieren. Dies ist auch wichtig, um Gleichbehandlung von Bauwilligen in gleich oder ähnlich gelagerten Fällen sicherzustellen.
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Baesweiler grundsätzlich gutorganisiert. Dennoch sieht die gpaNRW Möglichkeiten, Abläufe zu straffen. Die Bauaufsicht hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher.	E5.1	Die Stadt sollte eingehende Bauanträge unmittelbar der Bauaufsicht zuleiten, um Zeiten des internen Postlaufs zu vermeiden. Die Verwaltungsführung könnte regelmäßig anderweitig über die eingegangenen Bauanträge informiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt sollte prüfen, ob die Eingangsbestätigung nach vorheriger Prüfung durch die technische Sachbearbeitung erfolgen kann. In diesem Zuge könnten unmittelbar fehlende oder mangelhafte Unterlagen nachgefordert werden. Insgesamt könnte die Stadt somit auf ein Anschreiben und den damit einhergehenden auf einen Arbeitsschritt verzichten.
F6	Die Stadt Baesweiler wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW aktuell nicht konsequent an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerfreundliches Handeln dar, widerspricht jedoch der gesetzlichen Vorgabe.	E6	Die Stadt Baesweiler sollte die gesetzliche Vorgabe zur Rücknahmefiktion konsequent einhalten.
F7	Die Gesamtlaufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahren liegen nahezu beim Medianwert und sind somit unauffällig. Die Gesamtlaufzeiten für die Fälle des normalen Genehmigungsverfahrens können für das Vergleichsjahr 2019 nicht ermittelt werden, da keine entsprechenden Fälle zu bearbeiten waren.		
F8	In Baesweiler benötigen Bauwillige im einfachen Baugenehmigungsverfahren mehr als vier Wochen zur Vervollständigung oder Korrektur von unvollständigen oder mangelhaften Bauvorlagen.	E8	Die Stadt Baesweiler sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion konsequenter anwenden
F9	Die Stadt Baesweiler reicht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein. Es sind jedoch hohe Arbeitsrückstände vorhanden, die in der Tendenz weiter ansteigen.	E9.1	Die Stadt Baesweiler sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren
		E9.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Entwicklung der Fallzahlen von rückständigen Fällen beobachten und Maßnahmen ergreifen, sodass keine weiteren Rückstände entstehen und Altfälle sukzessive abgearbeitet werden können.
F10	Die Stadt Baesweiler hat mit der Entscheidung, das Bauarchiv vollständig zu digitalisieren, bereits eine richtungsweisende Entscheidung getroffen. Dennoch muss sie unter Berücksichtigung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) auch den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens insgesamt bis spätestens Ende 2022 digitalisieren.		
F11	Die Stadt Baesweiler hat bislang noch keine technische Möglichkeit zur Einreichung von digitalen Bauanträgen vorbereitet.	E11	Die Stadt Baesweiler sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang keine Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert und lässt somit ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Bauaufsicht ungenutzt.	E12	Die Stadt Baesweiler sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Die Vergabedienstanweisungen der Stadt gibt konkret vor, ab welcher Auftragssumme das örtliche Rechnungsprüfungsamt zu beteiligen ist. Die Rechnungsprüfungsordnung sieht hingegen keine Beteiligung bei Vergabeverfahren vor und ist daher anzupassen.	E1	Die Stadt Baesweiler sollte ihre Rechnungsprüfungsordnung um Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren ergänzen.
F2	Die internen Regelungen der Stadt Baesweiler zur Korruptionsprävention sind grundsätzlich gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu bilden. Eine konkrete Schwachstellenanalyse hat die Stadt bislang nicht durchgeführt. Regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beschäftigten finden nicht statt. Weiterhin kommt die Stadt aktuell ihren Veröffentlichungspflichten aus §§ 16 und 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht vollständig nach.	E2.1	Die Stadt Baesweiler sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.
		E2.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Veröffentlichung der geforderten Angaben auf geeignete Weise, beispielsweise auf ihrer Internetseite, vornehmen.
		E2.3	Die Stadt Baesweiler sollte durch die jährliche Vorlage einer öffentlichen Drucksache ihren Veröffentlichungspflichten nachkommen.
F3	Die Stadt Baesweiler hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgenommen. Diese sind gut geeignet, Sponsoring rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. In Teilaspekten besteht aus Sicht der gpaNRW Anpassungsbedarf.	E3.1	Aus Sicht der gpaNRW sollten die Wertgrenzen überdacht und nach unten korrigiert werden. Die niederschwellige Einbindung des Rates in Angelegenheiten des Sponsorings kommt dem Transparenzgedanken zugute und fordert das Vertrauen der Bevölkerung in Sponsoring insgesamt.
		E3.2	Die Stadt sollte unabhängig vom Wert der Leistung jede Sponsoringmaßnahme vor Vertragsschluss der örtlichen Rechnungsprüfung vorlegen.
		E3.3	Die Stadt Baesweiler sollte durch das Sponsoring verursachte Folgekosten oder Haftungsrisiken nach Möglichkeit stets dem Sponsor übertragen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Baesweiler verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert der von der gpaNRW betrachteten Maßnahmen geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Baesweiler zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.
F5	Die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sind bei der Stadt Baesweiler im Vergleichsjahr 2019 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bei Baumaßnahmen kommt es zu Abweichungen, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind. Nachträge nehmen auf die abrechnete Leistungen somit einen spürbaren Einfluss.	E5	Die Stadt Baesweiler sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen und der Vorbereitung von Baumaßnahmen insgesamt stärke Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen.
F6	Die aktuellen Regelungen der Stadt Baesweiler zu Nachtragsaufträgen reichen nicht aus, um Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können.	E6	Die Stadt Baesweiler sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen nachschärfen und auch die Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen anpassen. Weiterhin sollte sie ein strukturiertes Nachtragsmanagement aufbauen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F7	Die Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Baesweiler bei den vorliegenden Baumaßnahmen interne Regelungen zum Vergaberecht nicht eingehalten hat. Weiterhin sind die Maßnahmenakten nicht durchgängig nachzuvollziehen. Entstandene Mehrkosten, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind, wurden ohne Berücksichtigung der internen Vorgaben zum Nachtragswesen abgerechnet.		
F8	Die Stadt Baesweiler hat im vorliegenden Fall gegen die Bestimmungen der Vergabedienstanweisung verstoßen.	E8	Auch bei zeitlich dringlichen Projekten sollte die Stadt die Grundprinzipien des Vergabewesens einhalten.
F9	Die vorliegende Maßnahmenakte ist inhaltlich nicht vollständig nachzuvollziehen. Weiterhin ist unklar, ob bei den weiteren Kostensteigerungen die internen Regelungen zur Behandlung von Nachträgen sowie die internen Beteiligungsvorgaben eingehalten wurden.	E9.1	Die Stadt Baesweiler sollte Maßnahmenakten stets lückenlos und nachvollziehbar führen. Dies gilt insbesondere für Art, Ursache und Höhe von etwaigen Mehrkosten sowie für Änderungen in der Bauausführung.
		E9.2	Maßnahmenakten sollten stets nachvollziehbar und lückenlos sein. Etwaige Mehrkosten sollten schlüssig und vollständig erläutert und unter Berücksichtigung der Vergaberegeln formell beauftragt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist derzeit noch nicht vorhanden.		
F2	Die Stadt Baesweiler hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E2	Die Stadt Baesweiler sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F3	Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Verkehrsflächen strategische Ziele und Vorgaben definiert. Kennzahlen werden allerdings nicht gebildet.	E3	Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F4	Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.	E4	Die geplanten Maßnahmen sollten in einem gemeinsamen Koordinierungsplan dokumentiert werden. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Baesweiler die Maßnahmen hierüber bearbeiten.
F5	Bei der Stadt Baesweiler findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.	E5	Die Stadt Baesweiler sollte mittelfristig, nach dem Aufbau einer Straßendatenbank, eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten.
F6	Bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswege stellen sich Alter und Zustand sehr unterschiedlich dar. Die Straßen sind positiv zu bewerten. Bei den Wirtschaftswegen ergibt sich ein Handlungsbedarf.		
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Baesweiler in ihre Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes. Das noch relativ geringe Alter der Straßen sowie die Zustandsbewertung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	E7	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Baesweiler regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
Friedhofswesen			
F1	Die strategischen Vorgaben sind in der Stadt Baesweiler sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.	E1.1	Die Stadt Baesweiler sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.
		E1.2	Die Stadt Baesweiler sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	E2.1	Die Stadt Baesweiler sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.
		E2.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.
F3	Die Stadt Baesweiler hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3	Die Stadt Baesweiler sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.
F4	Die Stadt Baesweiler erreicht seit 2018 eine Gebührenstabilität. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt. Durch eine veränderte Abschreibungsbasis könnten die Erträge erhöht werden.	E4	In der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Baesweiler die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkulieren.
F5	Die Trauerhallen sind in der Stadt Baesweiler nicht kostendeckend.		
F6	Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist teilweise zu erkennen.		
F7	Die Stadt Baesweiler hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.	E7	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Baesweiler eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Baesweiler 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		▲	

Es besteht **Handlungsbedarf** für die Stadt Baesweiler, ihre Haushaltssituation zu verbessern, wenn auch nicht in der gleichen Höhe wie in anderen Vergleichskommunen.

Das **Jahresergebnis 2019** schließt mit einem Fehlbetrag von 2,2 Mio. Euro ab. Damit gehört die Stadt im interkommunalen Vergleich 2019 zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen je Einwohner. In den Jahren 2014 bis 2016 sowie 2018 konnte die Stadt hingegen Jahresüberschüsse erzielen. Hierbei zu berücksichtigen ist, dass diese Jahresergebnisse maßgeblich durch Sondereffekte in Form von Grundstücksveräußerungen positiv beeinflusst wurden. Nach der Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis 2019 besteht mit -3,1 Mio. Euro ein noch höheres Defizit als ausgewiesen.

Auch in der **Planung** kann die Stadt Baesweiler keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Bei fortschreitend negativen Haushalten besteht das Risiko, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Inwieweit COVID-19-bedingte Folgewirkungen künftige Jahresergebnisse belasten werden, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar. Die Haushaltsplanung 2021 der Stadt Baesweiler basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Dennoch bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, denn einige wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Die **Eigenkapitalausstattung** von Baesweiler ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört die Stadt 2019 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. Seit der NKF-Einführung im Jahr 2008 wurde bis 2019 Eigenkapital in Höhe von neun Mio. Euro verzehrt. Dies steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit. Durch die genannten Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum konnte die negative Entwicklung zuletzt jedoch teilweise gestoppt werden.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes sowie die Gesamtverbindlichkeiten der Konzernbetrachtung der Stadt Baesweiler sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen jedoch zu steigenden Investitionskrediten.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie werden zwangsläufig auch die zur Verfügung stehenden Mittel reduzieren, sodass zukünftig ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist. Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Diese hat die Stadt im Blick und plant hierfür bereits die entsprechenden Mittel ein.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Baesweiler den **Handlungsbedarf** darin, nachhaltig Jahresüberschüsse zu erzielen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das verzehrte Eigenkapital wiederaufzubauen. Zudem stabilisieren Überschüsse in der Ergebnisrechnung nicht nur das städtische Eigenkapital. Sie führen in der Regel auch zu Liquiditätsüberschüssen in der Finanzrechnung. Diese benötigt die Stadt, um ihre Kreditverbindlichkeiten zu tilgen und Investitionen mit möglichst geringen Kreditanteilen finanzieren zu können.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Baesweiler teilweise nicht fristgerecht. Den Entscheidungsträgern der Verwaltung und der politischen Gremien liegen jedoch die **Informationen zur Steuerung** der Haushaltswirtschaft vor. Über ein Finanzcontrolling erhalten diese die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Durch **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Baesweiler teilweise Aufwandssteigerungen kompensieren. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat die Stadt Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Baesweiler kann sich dabei nicht allein auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge des Finanzausgleichs verlassen. Insbesondere eine weitere Reduzierung der Aufwendungen sollte bei der Konsolidierung daher intensiver als bisher in den Blick genommen werden.

Die Stadt Baesweiler übertragt keine **Ermächtigungen** in das Folgejahr und veranschlagt Aufwendungen und Auszahlungen für jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Die Haushaltspläne zeigen jedoch kein realistisches Bild des geplanten Investitionsvolumens. Die Stadt schöpft investive Auszahlungsermächtigungen der Haushaltspläne lediglich zu durchschnittlich 46 Prozent aus. Eine stärker an der Leistungsfähigkeit orientierte Investitionsplanung führt aus Sicht der gpaNRW zu noch mehr Transparenz und verbessert die Haushaltsdurchführung.

Die Beantragung von **Fördermitteln** erfolgt bei der Stadt Baesweiler zentral im Dezernat III. Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden. Zudem sollte eine zentrale Stelle Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, 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 abgefedert 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 Baesweiler ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Baesweiler 2014 bis 2021

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

Die im Haushalt 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Baesweiler kann derzeit keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Sie ist aber noch nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Bei fortschreitend negativen Haushalten besteht das Risiko, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen.

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 Baesweiler 2014 bis 2021*

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ausgeglichener Haushalt	X	X	X		X			
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage				X		X	X	X

*) 2014 bis 2019 Ist-Ergebnisse, ab 2020 Planwerte.

Die **Stadt Baesweiler** ist bisher nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Baesweiler 2014 bis 2019 (IST)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro*	191	100	1.791	-2.172	1.590	-2.158
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	191	291	2.082	0	1.590	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro**	54.596	55.226	55.234	55.142	55.261	54.639
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**3,8**	**pos. Ergebnis**	**3,8**

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.
**) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Nachdem die Stadt Baesweiler ihre Ausgleichsrücklage mit dem negativen Jahrergebnis 2013 vollständig verbraucht hatte, konnte die Stadt diese zeitweise durch die positiven Jahresergebnisse bis 2016 wieder auf 2,1 Mio. Euro füllen. Durch die Defizite in den Jahren 2017 und 2019 wurde die Ausgleichsrücklage wiederum vollständig verzehrt und auch die allgemeine Rücklage wurde anteilig verringert. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage hat die Kommunalaufsicht der StädteRegion Aachen in allen Jahren genehmigt. Zukünftig wird eine Zuführung positiver Jahresergebnisse zur Ausgleichsrücklage nur im Rahmen des § 96 Abs. 1 Satz 3 GO NRW möglich sein.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.099	-1.955	-2.728	-1.488	-2.135
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	52.540	50.584	47.857	46.369	44.234

	2020	2021	2022	2023	2024
Fehlbetragsquote in Prozent	3,8	3,7	5,4	3,1	4,6

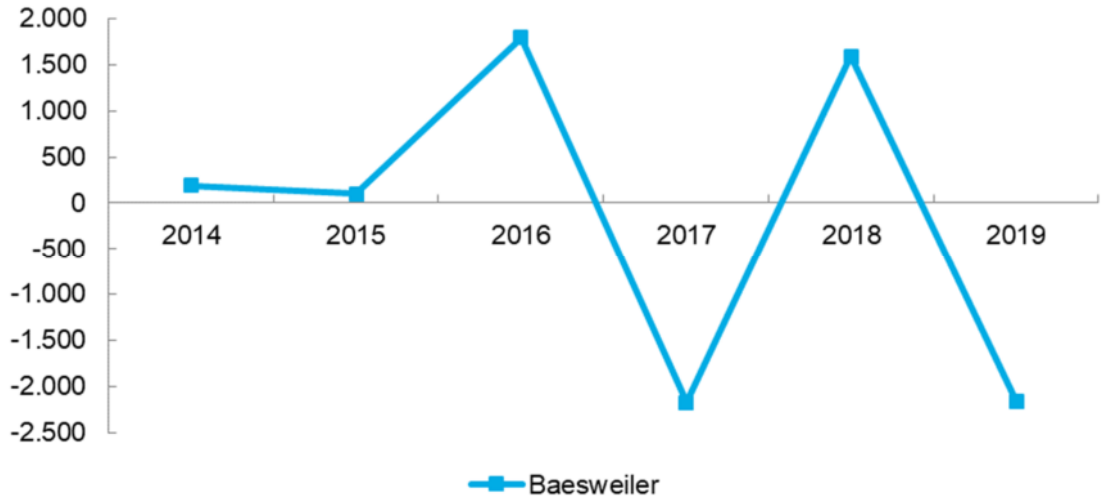
Die Stadt Baesweiler geht in ihrer Planung 2021 davon aus, dass die Fehlbeträge der Jahre 2020 bis 2024 die allgemeine Rücklage weiter verringern werden. Sie plant mit einem Eigenkapitalverzehr von 10,4 Mio. Euro. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage bedarf weiterhin der jährlichen Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Zudem besteht das Risiko, dass zukünftig ein HSK aufzustellen ist. Inwiefern die Haushaltsplanung 2021 Risiken unterliegt, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil „1.3.3 Plan-Ergebnisse“.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Baesweiler befindet sich in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Ihr ist es in der konjunkturellen Hochphase der letzten Jahre nicht gelungen, nachhaltig positive Ergebnisse auszuweisen.

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

Jahresergebnisse Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019



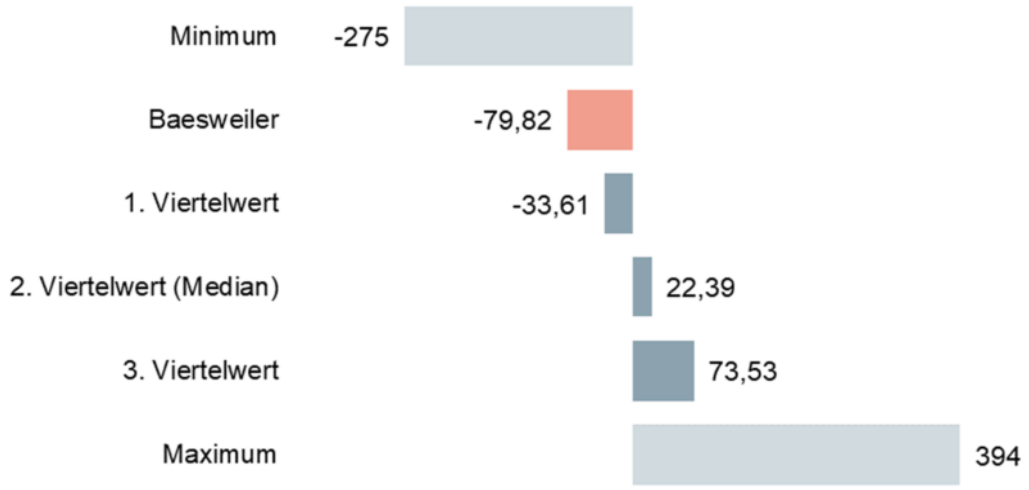
Die Jahresergebnisse der **Stadt Baesweiler** schwanken in den betrachteten Jahren 2014 bis 2019 erheblich. Dies liegt insbesondere an den Gewerbesteuererträgen sowie an den Schlüsselzuweisungen. Insbesondere die Gewerbesteuererträge waren in den vergangenen Jahren in hohem Maße volatil. Im Jahr 2018 wies die Gewerbesteuer mit 12,7 Mio. Euro das beste Ergebnis der Zeitreihe aus. Laut Angaben der Stadt wird Baesweiler diese Größenordnung kurzfristig nicht mehr erreichen. 2019 sanken die Gewerbesteuererträge um 3,7 Mio. Euro auf neun Mio. Euro. Die Stadt Baesweiler profitierte im Betrachtungszeitraum nicht nur von der guten konjunkturellen Lage. Auch eigene Steuerungsentscheidungen, wie das Anheben der Realsteuer-Hebesätze im Betrachtungszeitraum, haben zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen.[9]

[9] Weitere Ausführungen zur Wirkung der Haushaltssteuerung der Stadt Baesweiler stehen im Kapitel 1.4.2.

Zudem haben positive Sondereffekte in Form von Grundstücksverkäufen die Jahresergebnisse teilweise positiv beeinflusst. Zukünftig ist dies jedoch in diesem Maße nicht mehr möglich. Beispielsweise wurden 2014 Erträge aus Grundstückverkäufen in Höhe von 3,2 Mio. Euro erwirtschaftet.

Die Positionierung der Stadt Baesweiler im interkommunalen Vergleich schwankt von Jahr zu Jahr, ähnlich wie die Jahresergebnisse im Zeitverlauf. In den Jahren 2014 bis 2016 sowie 2018 gehören ihre Jahresergebnisse je Einwohner zur „besseren Hälfte“ im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen. In den Vergleichsjahren 2017 und 2019 gehört Baesweiler hingegen zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen, die einwohnerbezogen die schlechtesten Jahresergebnisse ausweisen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben.[10] Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Stadt Baesweiler	
Jahresergebnis	-2.158
Bereinigungen Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich	-17.608
Bereinigungen Sondereffekte	-1.216
= bereinigtes Jahresergebnis	**-20.983**
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich)	+17.856
= strukturelles Ergebnis	**-3.127**

Die Differenz zwischen dem Jahresergebnis 2019 und dem modellhaft berechneten strukturellen Ergebnis beträgt eine Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen zwei Ertragsarten, die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie der positive Sondereffekt der Grundstückverkäufe:

- Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer des Jahres 2019 sind 1,1 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019.
- Durch Grundstücksverkäufe wurden 2019 Erträge von 1,2 Mio. Euro erzielt.

Die Gewerbesteuer wies hingegen im Jahr 2019 ein vergleichsweise niedriges Ergebnis aus. Dieses lag 0,8 Mio. Euro unter den Durchschnittswerten der Jahre 2015 bis 2019. Die Städteregionsumlage war hingegen 2019 um 0,9 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019.

Der Vergleich von 2019er-Werten mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre macht jedoch insgesamt deutlich, dass die Stadt Baesweiler in den vergangenen Jahren von der guten gesamtwirtschaftlichen Lage profitieren konnte. Im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ist nun davon auszugehen, dass die Phase hoher Steuererträge ein vorläufiges Ende gefunden hat.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im folgenden Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ dar.

[10] Erträge aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 1,2 Mio. Euro.

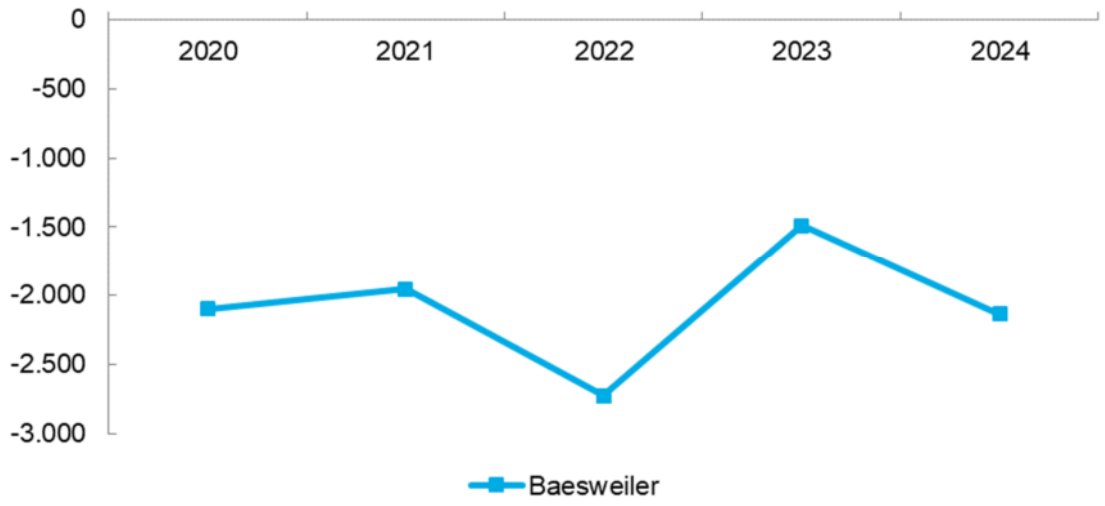
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltsplanung 2021 der Stadt Baesweiler sieht ausschließlich negative Jahresergebnisse vor. Sie basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen und weist keine zusätzlichen Risiken aus.

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.

Die Haushaltsplanung 2021 der **Stadt Baesweiler** sieht bis zum Ende der mittelfristigen Planung durchgehend negative Jahresergebnisse vor.

Jahresergebnisse Baesweiler in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die Stadt Baesweiler plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 2,1 Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	3.813	4.232	419	2,1

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbesteuer	8.972 (9.722)	10.933	1.962 (1.212)	4,0 (2,4)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.552 (10.426)	13.341	1.789 (2.915)	2,9 (5,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.269	1.342	74	1,1
Ausgleichsleistungen	1.098	1.282	184	3,2
Schlüsselzuweisungen	11.182 (11.623)	14.247	3.065 (2.624)	5,0 (4,2)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.937	12.413	1.476	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.358	11.121	1.764	3,5
Gewerbesteuerumlage	743	911	168	4,2
Fonds Deutscher Einheit	616	0	-616	-100,0
Städteregionsumlage	15.211 (14.356)	16.120	909 (1.764)	1,2 (2,3)

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

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

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

Die Erträge aus der **Grundsteuer B** steigen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2019 mit dem Ende der mittelfristigen Planung 2024 um 0,4 Mio. Euro an. In der Planung wird der Hebesatz von 460 v.H. beibehalten. Die Orientierungsdaten des Landes sowie Besonderheiten (z. B. große Neubaugebiete) werden in der mittelfristigen Planung zugrunde gelegt.[11] Bei der Ertragsplanung 2021 der Grundsteuer B liegen bei der Stadt Baesweiler keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Die **Gewerbesteuererträge** der Stadt Baesweiler unterlagen im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen. Zwischen dem schlechtesten (2014) und dem besten (2019) Ergebnis liegt

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

eine Differenz von 6,2 Mio. Euro. Die Planung der Gewerbesteuererträge erfolgt auf Grundlage des letztjährigen Aufkommens in Verbindung mit den Daten der Steuerschätzungen und den Orientierungsdaten des Landes. Eine Erhöhung des Hebesatzes ist im Planungszeitraum bis 2024 wiederum nicht geplant. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung 2021 einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen jedoch nicht vor.

Bei der Planung des **Gemeindeanteils an Gemeinschaftssteuern**, der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** und der **Schlüsselzuweisungen** orientiert sich die Stadt Baesweiler an den Orientierungsdaten des Landes. Bei den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt die Stadt zudem örtlichen Anpassungserfordernisse. Hierbei werden deutliche Schwankungen in der Steuerkraft durch Abschläge bzw. Hinzurechnungen einkalkuliert. Aus Sicht der gpaNRW bestehen bei diesen konjunkturabhängigen Ertragsarten lediglich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Baesweiler plant die **Personalaufwendungen** anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Im Haushaltsansatz 2021 wurden somit alle voraussichtlichen Änderungen (Beförderungen, Stufenaufstiege, Tarif-/Besoldungserhöhungen) berücksichtigt. Für die weiteren Jahre der mittelfristigen Planung kalkuliert die Stadt eine Steigerung von einem Prozent nach den Orientierungsdaten des Landes. Zu berücksichtigen ist, dass die Orientierungsdaten des Landes bei den Personalaufwendungen eine Zielgröße darstellen, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Personalaufwendungen können aber nur dann um höchstens ein Prozent steigen, wenn die tatsächlichen, ggf. höheren Tarif- und Besoldungssteigerungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Daher besteht bei der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen das Risiko, dass zukünftige Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht ausgeglichen werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Eckdatenvergleich 2019/2024 um 1,8 Mio. Euro. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen der jeweiligen Fachämter. Im Jahresabschluss 2019 fielen die Aufwendungen rund drei Mio. Euro geringer aus als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Die Stadt Baesweiler hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage seit 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant.

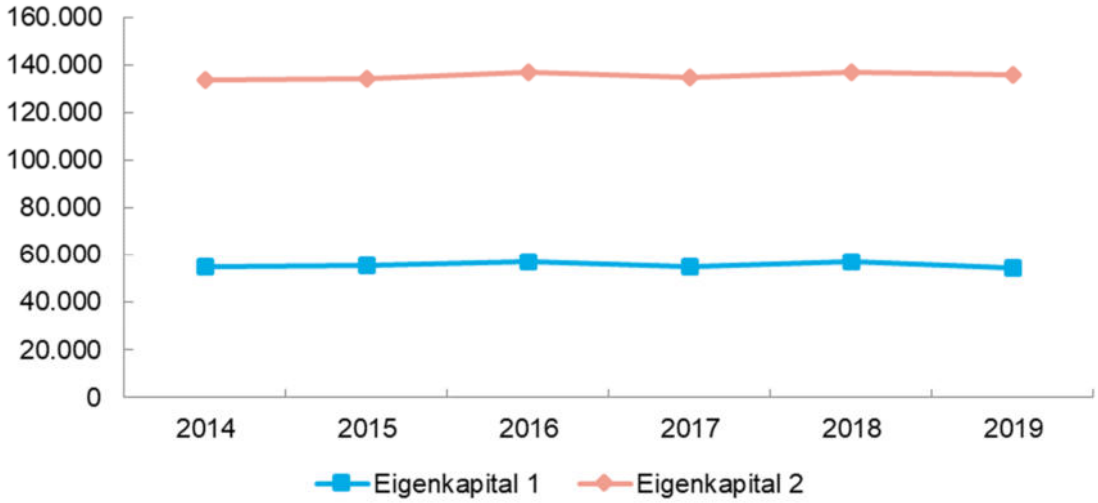
Die Höhe der **Städteregionsumlage** wird durch den von der StädteRegion Aachen festgelegten Umlagesatz und die Umlagegrundlagen der Stadt (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmt. Die Stadt Baesweiler berücksichtigt diese Faktoren und plant die Umlage anhand des Bedarfes der StädteRegion Aachen und der Umlagegrundlage nach dem GFG. Die Umlagesätze der StädteRegion stehen unter dem Vorbehalt, dass die zugrunde gelegten Kalkulationsgrundlagen im Planungszeitraum eintreffen. Insofern besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt im Planungszeitraum eingeplante Umlage nicht ausreicht. Ein zusätzliches Risiko besteht nicht.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Baesweiler besitzt eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Handlungsbedarf ergibt sich aus dem hohen Eigenkapitalverzehr seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008. Dieser ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

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.

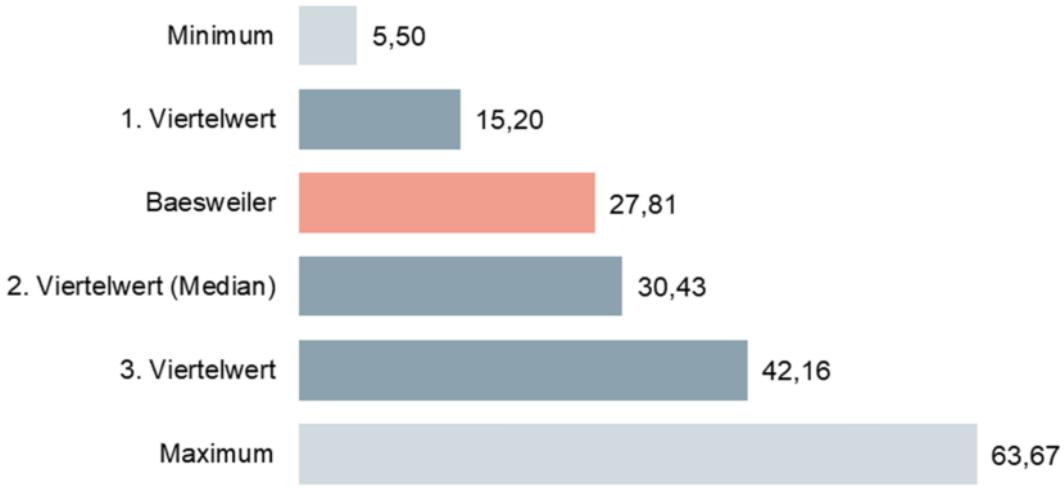
Eigenkapital Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019



Im Eckdatenvergleich 2014/2019 ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Baesweiler** nahezu identisch. 2019 bilanziert die Stadt ein Eigenkapital von 54,6 Mio. Euro. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 wurde das Eigenkapital jedoch durch Fehlbeträge um rund neun Mio. Euro reduziert. Dieser Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Positiv zu werten ist, dass durch die Jahresüberschüsse 2014 bis 2016 sowie 2018 das Eigenkapital wieder gestiegen ist. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Baesweiler 2019 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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

Im interkommunalen Vergleich 2019 der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt Baesweiler hingegen überdurchschnittlich:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
69,29	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63

Baesweiler gehört bei der Eigenkapitalquote 2 im Jahr 2019 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt Baesweiler eine Vielzahl von Fördermaßnahmen umsetzt und entsprechend hohe Fördermittel akquiriert. Hierdurch bilanziert die Stadt 2019 einen überdurchschnittlich hohen Sonderposten für Zuwendungen. Dieser liegt in Baesweiler bei 70,2 Mio. Euro. Der Median liegt bei 52,7 Mio. Euro. Weitere Ausführungen zum Fördermittelmanagement finden sich im Kapitel 1.4.4.

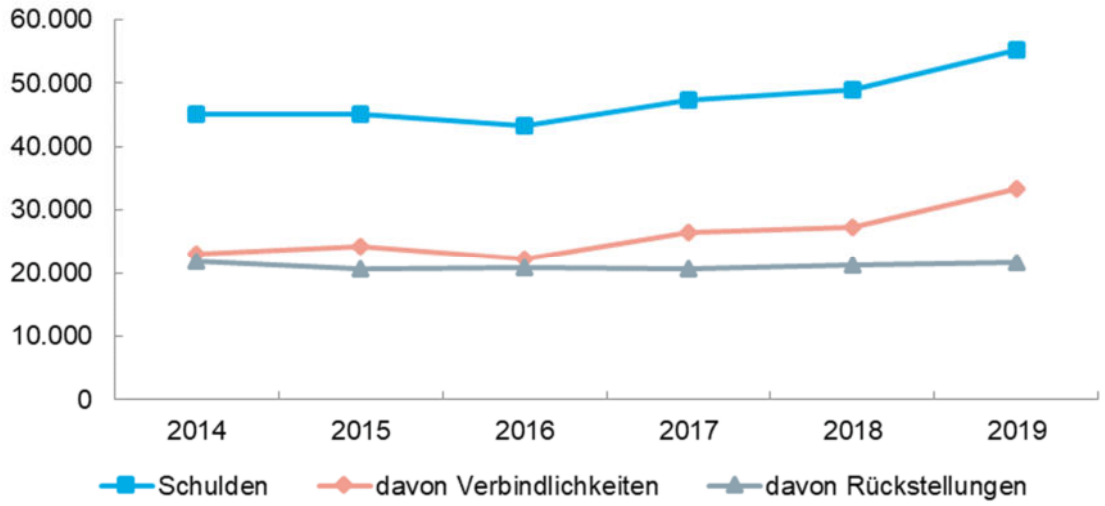
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schuldenlast der Stadt Baesweiler ist bisher gering. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie in den kommenden Jahren durch die Aufnahme neuer Investitions- und Liquiditätskredite sowie die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erheblich steigen wird.

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 Gebührenausgleich. Die Schulden der **Stadt Baesweiler** haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019



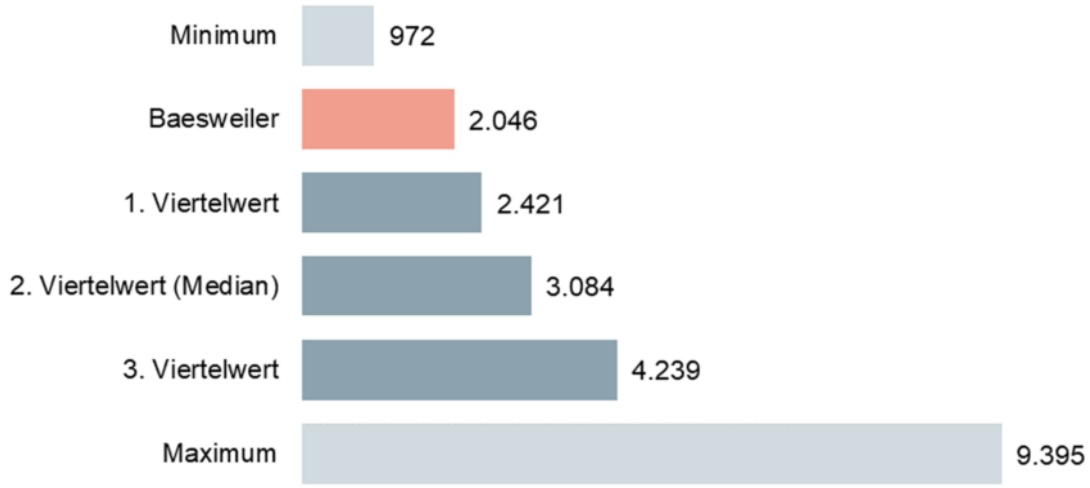
Im Betrachtungszeitraum sind die Schulden der Stadt Baesweiler um zehn Mio. Euro auf 55,3 Mio. Euro gestiegen. Der Anstieg ist insbesondere auf die stark gestiegenen Liquiditätskredite zurück zu führen.[12] Weitere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten stehen in den Kapiteln 1.3.5.1 und 1.3.5.2.

Anders als die Verbindlichkeiten sind die Rückstellungen in den betrachteten Jahren konstant geblieben. Mit rund 88 Prozent haben die Pensionsrückstellungen in der Schlussbilanz der Stadt Baesweiler den größten Anteil an den Rückstellungen insgesamt. Diese sind im Betrachtungszeitraum von 17,8 auf 19 Mio. Euro gestiegen. Die Instandhaltungsrückstellungen sind hingegen im Eckdatenvergleich um eine Mio. Euro gesunken.

Im interkommunalen Vergleich 2019 sind die Schulden je Einwohner der Stadt Baesweiler unterdurchschnittlich:

[12] Siehe Tabelle 5 in der Anlage.

Schulden je Einwohner 2019

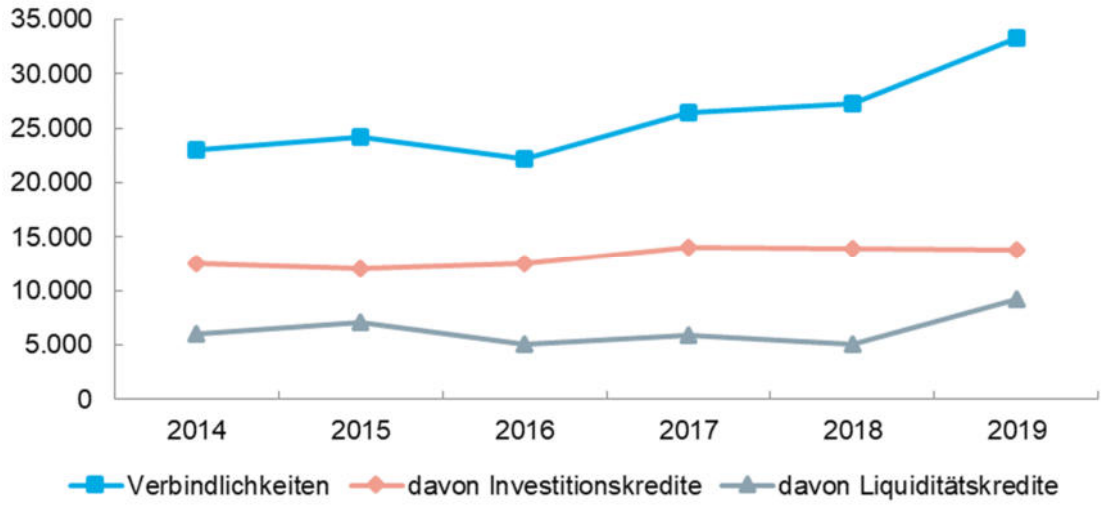


In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Den größten Anteil der Schulden machen die Verbindlichkeiten in Baesweiler aus. Im Jahr 2019 wurden Verbindlichkeiten in Höhe von 33,3 Mio. Euro bilanziert. Im Betrachtungszeitraum entwickelten sich diese wie folgt:

Verbindlichkeiten Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019



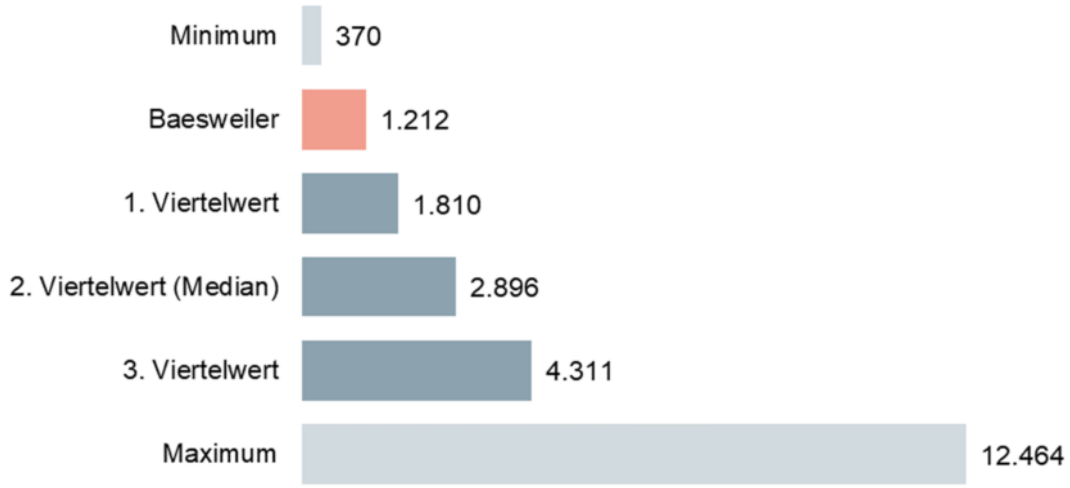
Im Jahr 2019 bilden neben den Investitionskrediten mit 13,8 Mio. Euro, die Liquiditätskredite mit 9,2 Mio. Euro und die erhaltenden Anzahlungen mit 8,3 Mio. Euro die größten Anteile der Verbindlichkeiten. Im Eckdatenvergleich 2014/2019 sind die Verbindlichkeiten um 10,3 Mio. Euro gestiegen. Die Stadt Baesweiler konnte somit die konjunkturbedingt gute Finanzlage im Betrachtungszeitraum nicht zum Abbau der Verbindlichkeiten nutzen.

In der Schlussbilanz 2019 wurden rund 1,6 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus dem Programm für „Gute Schule 2020“ bilanziert. Hierbei ist zu beachten, dass das Land NRW die Tilgungs- und ggf. Zinszahlungen übernimmt.

Um die Verbindlichkeiten der Stadt Baesweiler interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW für die Jahre 2016 bis 2018 hilfsweise die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.[13] Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune je Einwohner 2018 positioniert sich Baesweiler damit wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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

Die Stadt Baesweiler verfügt lediglich über drei Mehrheitsbeteiligungen. Die Baesweiler Entwicklungsgesellschaft mbH, die its Internationales Technologie- und Service- Center Baesweiler GmbH sowie die Baesweiler Baugenossenschaft eG. Diese Beteiligungen wiesen im Jahr 2018

[13] Siehe Tabelle 6 in der Anlage.

Verbindlichkeiten in Höhe von 5,7 Mio. Euro aus. Hiervon waren 5,2 Mio. Euro Kreditverbindlichkeiten. Aufgrund dieser geringen Verbindlichkeiten der Beteiligungen gehört Baesweiler wiederum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Baesweiler in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-688	-3.187	-3.442	-1.535	-587
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-14.026	-9.265	-8.616	-3.658	174
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	**-14.714**	**-12.452**	**-12.058**	**-5.193**	**-413**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	14.054	11.679	11.193	4.143	-491
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-660**	**-774**	**-865**	**-1.050**	**-904**

Die **Stadt Baesweiler** plant im Haushalt 2021 bis zum Jahr 2024 Investitionen im Umfang von 54 Mio. Euro. Den Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit stehen Einzahlungen von insgesamt 33 Mio. Euro gegenüber, so dass ein Großteil der Maßnahmen über Investitionskredite finanziert werden muss. Die Stadt plant dementsprechend die Investitionskredite im Jahr 2021 um 9,3 Mio. Euro, 2022 um 8,6 Mio. Euro und 2023 um 3,7 Mio. Euro zu erhöhen. Neben den Investitionskrediten werden voraussichtlich die Liquiditätskredite, insbesondere durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, bis 2024 weiter ansteigen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Reinvestitionsbedarfe beim Gebäudevermögen sind der Stadt Baesweiler bekannt und sie plant hierfür die entsprechenden Mittel ein.

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.

Anlagenabnutzungsgrade Baesweiler in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 von	bis	GND Baesweiler	RND Baesweiler 31.12.2019	Anlagenab-nutzungsgrad
Wohnbauten	50	80	80	25	68
Verwaltungsgebäude	40	80	80	28	65
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saal-bauten	40	80	60	30	51
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	41	49
Schulen	40	80	70	27	62
Schulsporthallen	40	60	50	18	64
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	21	65
Hallenbad	40	70	60	16	73
Abwasserkanäle	50	80	65	28	58
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	24	52

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer;
* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die **Stadt Baesweiler** hat für ihre Gebäude überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Für sie ist damit das Risiko, Vermögensgegenstände außerplanmäßig abschreiben zu müssen höher als bei Kommunen, die kürzere Nutzungsdauern festgelegt haben.

Ein Teil der Gebäude, Straßen und Abwasserkanäle hat mehr als die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer überschritten. Die notwendigen Reinvestitionsbedarfe hat die Stadt jedoch im Blick und plant hierfür die entsprechenden Mittel ein. Wie bereits ausgeführt werden unter anderem durch das Programm „Gute Schule 2020“ Investitionen im Schulbereich abgewickelt. Insgesamt plant die Stadt in den Jahren 2021 bis 2024 mit Investitionen für Baumaßnahmen von jährlich 3,4 bis 18,4 Mio. Euro. Hierbei fließen u. a. rund 14 Mio. Euro in das neue Rathaus BürgerMitteBaesweiler, 4,6 Mio. Euro in den Neubau der Grundschule Beggendorf, vier Mio. Euro in die energetische Sanierung der Grengrachtschule, 2,5 Mio. Euro in die Erweiterung der Fahrzeughalle des Feuerwehrhauses in Baesweiler und zwei Mio. Euro in den Sport- und Bürgerpark.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Baesweiler 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 Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.

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 Baesweiler** hielt die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung 2020 nicht ein. Dies hätte gemäß § 80 Abs. 5 GO NRW bis zum 30. November 2019 erfolgen sollen. Die Haushaltssatzung 2021 hat der Rat am 2. Februar 2021 beschlossen. Damit liegt die Stadt Baesweiler innerhalb der ausgeweiteten Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG. Diese sieht die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 bis spätestens zum 1. März 2021 vor. Im Haushalt 2021 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Zudem ist sie in der Lage, Daten des laufenden Haushaltsjahres im Planungsprozess zu berücksichtigen. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse wurden im Betrachtungszeitraum teilweise überschritten. Diese sind nach § 96 Abs. 1 GO NRW fristgerecht zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres festzustellen.

➔ **Empfehlung**
Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.

Die Stadt führt ein internes Finanzcontrolling mit jeweiligen Budgetberichten durch. Im Rahmen der Berichte wird unter anderem über Ergebnisprognosen und über Produktdaten (Leistungsmengen und Kennzahlen) berichtet. Die Berichte werden von den jeweiligen Fachämtern erstellt und zentral von der Kämmerei für den Rat zusammengefasst. Der Rat wird turnusgemäß am 15. Juli, 15. Oktober und 15. Februar zu den Stichtagen 30. Juni, 30. September sowie 30. Dezember mit den Budgetberichten informiert.

Dieses Verfahren ermöglicht es den Entscheidungsträgern in der Verwaltung und dem Rat unterjährig auf Fehlentwicklungen reagieren und geeignete Maßnahmen initiieren zu können. Die

COVID-19 Pandemie im Haushaltsjahr 2020 zeigt, wie wichtig funktionierende Controllingstrukturen sind, um bei Bedarf frühzeitig reagieren zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Baesweiler insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Baesweiler über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.

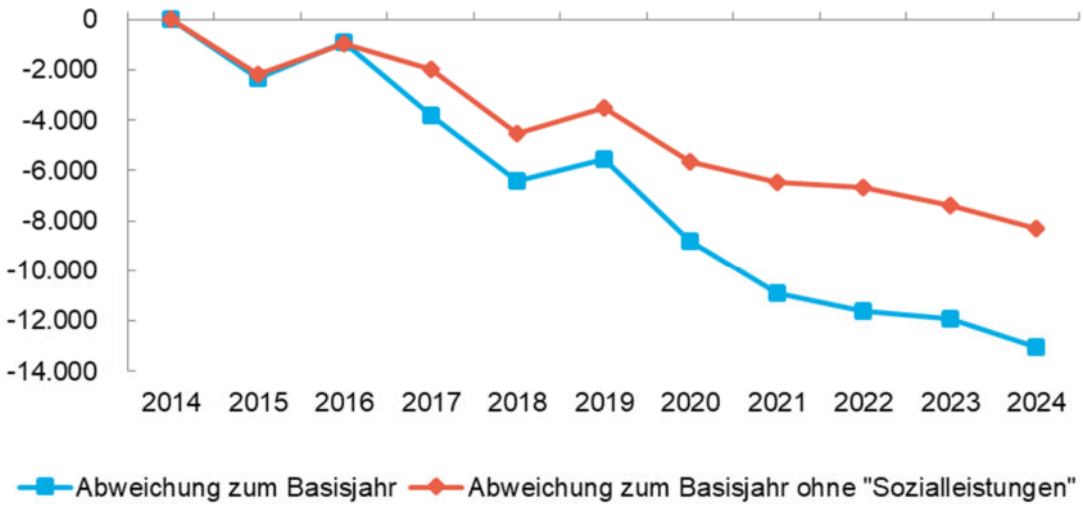
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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 Kreis- bzw. Städteregionsumlage 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 Kreis- bzw. Städteregionsumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2024



Die bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) verlaufen insgesamt negativ:

- Von 2014 bis 2019 verschlechterten sie sich um 5,5 Mio. Euro.
- Bis 2024 werden sie sich auf Basis der Plandaten des Haushalts 2021 gegenüber 2014 um 27,3 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit, wie in den meisten anderen Städten, deutlich schlechter als die (nicht bereinigten) Jahresergebnisse. Die positive Ergebnisentwicklung der Stadt Baesweiler basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Diese Positionen unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (siehe Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“) und können von Baesweiler nur begrenzt gesteuert werden.

Bei der Stadt Baesweiler ist die Haushaltsbelastung durch die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe seit dem Jahr 2014 um zwei Mio. Euro auf 10,8 Mio. Euro im Jahr 2019 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich ein negativer Ergebnisverlauf, wobei diese Kurve ab 2017 deutlich besser verläuft. Die Handlungsspielräume der Stadt werden somit durch Pflichtaufgaben beeinträchtigt. Insbesondere im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe rechnet die Stadt Baesweiler mit steigenden Aufwendungen in der Planung. Diese können nur teilweise durch Kostenerstattungen kompensiert werden.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und über Ertragssteigerungen konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung, der steigenden Sozialkosten sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Auf der Ertragsseite kam es unter anderem durch die Anhebung der Hebesätze sowie Grundstücksverkäufe zu Mehrerträgen im

Betrachtungszeitraum. Beispielsweise stiegen in den Jahren 2016 und 2019 die Kurven der bereinigten Jahresergebnisse (siehe Grafik). In diesen beiden Jahren wurden Grundstücke für 1,8 Mio. Euro (2016) bzw. 1,2 Mio. Euro (2019) gewinnbringend veräußert. Verschlechtert sich zukünftig die wirtschaftliche Lage und damit die Ertragssituation, hat die Stadt Einbußen über weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.

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.

Die **Stadt Baesweiler** hat ihre Realsteuerhebesätze im Betrachtungszeitraum ab 2014 wie folgt verändert:

- Grundsteuer A im Jahr 2015 von 234 v. H. auf 250 v. H. sowie 2020 auf 270 v. H.
- Grundsteuer B im Jahr 2015 von 407 v. H. auf 430 v. H., 2019 auf 443 v. H. sowie 2020 auf 460 v. H.
- Gewerbesteuer im Jahr 2015 von 409 v. H. auf 420 v. H. und in 2020 auf 440 v. H.

In der folgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, wie hoch die Mehrerträge bei den Realsteuern wären, wenn die Hebesätze um einen Punkt angehoben würden:

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern Baesweiler

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2021 in v. H.	270	460	440
Geplante Erträge 2021 in Euro	58.000	4.120.000	9.500.000
Mehrertrag aus einer möglichen zukünftigen Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	215	8.957	21.591

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Baesweiler mit ihren gewählten Hebesätzen im Vergleichsjahr 2020 wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2020

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Baesweiler	270	460	440
Geilenkirchen	267	486	418

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Übach-Palenberg	300	680	475
Alsdorf	437	695	495
Aldenhoven	440	820	476
Linnich	340	600	540
Mittelwert der Gemeinden in der Städteregion Aachen	356	547	481
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden im Regierungsbezirk Köln	359	582	462
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern	298	548	413
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler veranschlagt Aufwendungen und Auszahlungen für jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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

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

Die **Stadt Baesweiler** überträgt grundsätzlich keine Aufwands- oder Auszahlungsermächtigungen in die Folgejahre. Stattdessen veranschlagt sie ihre voraussichtlich zu leistenden Aufwendungen und Auszahlungen jedes Jahr neu. Das Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragung hat die Stadt daher bislang nicht geregelt. Sollte es zukünftig zu Ermächtigungsübertragungen kommen, sollte Baesweiler vorab diese Grundsätze verbindlich regeln.

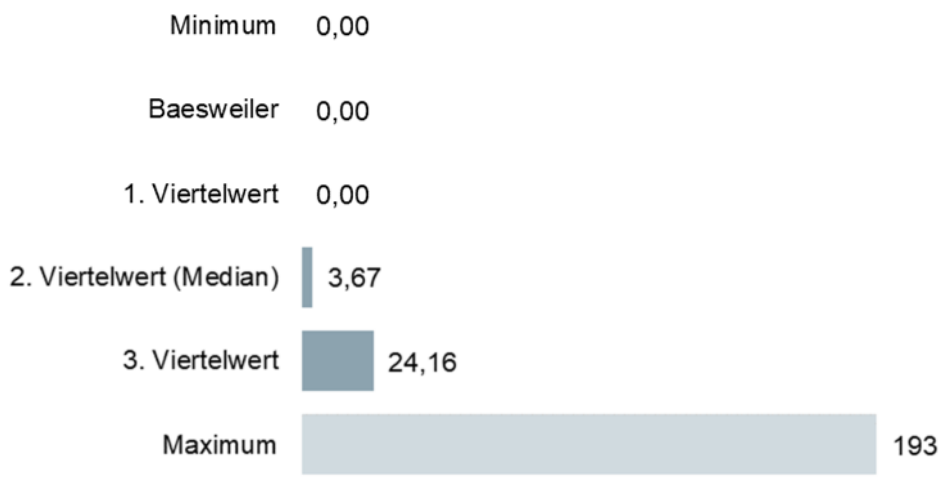
Ordentliche Aufwendungen Baesweiler 2016 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	57.855	61.340	60.872	65.565
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	57.855	61.340	60.872	65.565
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	58.346	57.794	60.563	61.526
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**101**	**94,22**	**99,49**	**93,84**

Die Stadt Baesweiler hat im Jahren 2015 mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte. Die zu leistenden Mehraufwendungen waren allerdings durch über- oder außerplanmäßige Aufwendungen nach § 83 GO NRW oder durch Mehrerträge und Minderaufwendungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen nach § 21 KomHVO NRW gedeckt. In den Jahren 2017 bis 2019 war der geplante Ansatz ausreichend.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Baesweiler haben 2019 weitere 18 Städte keine Ermächtigungen übertragen.

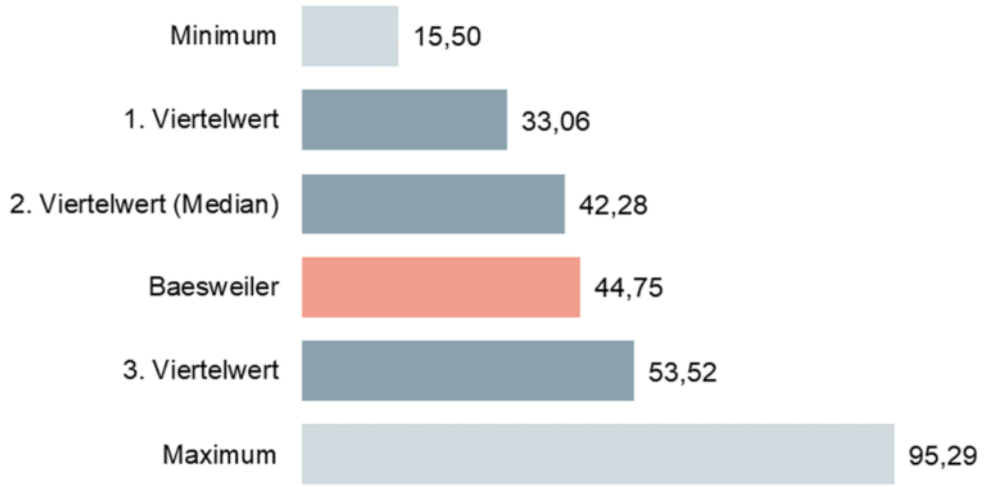
Investive Auszahlungen Baesweiler 2016 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2016	2017	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	12.945	13.829	18.349	25.949
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.945	13.829	18.349	25.949
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.299	6.091	8.383	11.612

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2016	2017	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	48,65	44,04	45,69	44,75

Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen liegt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2019 in Baesweiler durchschnittlich bei lediglich 46 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2019 ist der Grad der Mittelausschöpfung dennoch leicht überdurchschnittlich:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Dass die Stadt Baesweiler nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen, die auch andere Städte anführen. Es sind planungsbedingte, vertragliche, vergabe- und zuwendungsrechtliche, technische oder personelle Probleme, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Zudem hat die Stadt Schwierigkeiten, geeignete Firmen zu vertretbaren Preis zu finden. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Rechnungslegung häufig über den Jahreswechsel hinaus erfolgt.

➔ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur

Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.

Um die von ihr in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten investiven Auszahlungen leisten zu können, hat die Stadt in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagt.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.

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.

Das Dezernat III der **Stadt Baesweiler** akquiriert und bewirtschaftet die Fördermittel in der Zusammenarbeit mit dem Ordnungsamt, Schulamt und Sozialamt zentral. Strategische Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen, hat Baesweiler bisher nicht etabliert. Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.

- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Fachbereich Zentrale Servicedienste).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Baesweiler gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück. Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht Baesweiler stets Förderungen zu erzielen. Aus Sicht der Stadt sind teilweise die Antragsfristen zu kurzfristig, um anspruchsvolle Antragsunterlagen in der erforderlichen Detailtiefe zu erstellen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat bisher kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen.

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

Die **Stadt Baesweiler** bewirtschaftet ihre Fördermittel zentral im Stadtentwicklungsamt des Dezernats III. Die Stadt hat eine zentrale Datei, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte diese Datei mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Baesweiler bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

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 Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.	51	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.	51
F2	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Baesweiler insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Baesweiler über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	52	E2	Die Stadt Baesweiler sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.	54
F3	Die Stadt Baesweiler veranschlagt Aufwendungen und Auszahlungen für jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	55	E3	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.	57
F4	Die Stadt Baesweiler nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.	58	E4	Die Stadt Baesweiler sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	58

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Baesweiler hat bisher kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen.	59	E5	Die Stadt Baesweiler sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	59

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	96,50	90,57	97,87	101	103	115	64
Eigenkapitalquote 1	27,81	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63
Eigenkapitalquote 2	69,29	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63
Fehlbetragsquote	3,80	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	46,08	0,00	27,90	32,98	39,14	51,29	63
Abschreibungsintensität	7,88	-7,45	5,73	7,40	8,32	12,78	62
Drittfinanzierungsquote	61,50	-48,33	47,15	54,37	68,88	45.709	62
Investitionsquote	224	-45,59	77,11	118	161	472	61
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	83,03	51,33	80,07	89,34	97,35	132	62
Liquidität 2. Grades	17,32	8,64	28,57	81,14	180	34.666	62
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,54	0,01	3,27	6,59	11,02	32,00	62

Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,47	0,00	0,53	1,21	1,96	7,32	64
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	44,51	32,39	47,14	53,42	58,52	72,86	63
Zuwendungsquote	29,43	7,81	15,65	22,65	26,32	37,39	64
Personalintensität	17,78	12,74	17,52	20,89	23,48	31,24	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,21	9,04	13,12	16,73	19,28	31,64	64
Transferaufwandsquote	52,00	37,05	41,24	45,06	48,88	59,46	64

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Baesweiler Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	100	1.791	-2.172	1.590	-2.158	
Gewerbesteuern	7.615	9.827	9.476	12.718	8.972	9.722
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	9.407	9.712	10.274	11.183	11.552	10.426
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	645	665	828	1.144	1.269	910
Ausgleichsleistungen	955	961	1.010	1.059	1.098	1.017
Schlüsselzuweisungen	12.636	11.462	10.474	12.361	11.182	11.623

	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	63	219	106	78
Summe der Erträge	**31.258**	**32.628**	**32.125**	**38.685**	**34.178**	**33.775**
Steuerbeteiligungen	1.280	1.619	1.510	2.047	1.359	1.563
Städteregionsumlage	13.303	14.094	14.755	14.417	15.211	14.356
Summe der Aufwendungen	**14.582**	**15.714**	**16.265**	**16.464**	**16.569**	**15.919**
Saldo	**16.676**	**16.915**	**15.860**	**22.221**	**17.608**	**17.856**

Tabelle 4: Eigenkapital Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	54.787	55.517	57.316	55.142	56.851	54.639
Eigenkapital 1	**54.787**	**55.517**	**57.316**	**55.142**	**56.851**	**54.639**
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	78.874	78.772	79.876	79.848	79.957	81.499
Eigenkapital 2	**133.661**	**134.288**	**137.192**	**134.990**	**136.808**	**136.138**
Bilanzsumme	**182.902**	**183.527**	**184.768**	**186.868**	**190.399**	**196.474**

Tabelle 5: Schulden Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.490	12.026	12.496	14.043	13.875	13.760
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.962	7.057	5.000	5.922	5.061	9.167

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	111	103	96	90	84	78
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.422	1.584	1.404	1.846	2.364	1.731
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten	382	414	369	448	290	222
Erhaltene Anzahlungen	2.596	2.985	2.765	4.103	5.540	8.333
Verbindlichkeiten gesamt	**22.962**	**24.169**	**22.130**	**26.451**	**27.215**	**33.292**
Rückstellungen	21.733	20.617	20.909	20.594	21.241	21.700
Sonderposten für den Gebührenausgleich	491	397	295	240	406	308
Schulden gesamt	**45.185**	**45.183**	**43.334**	**47.285**	**48.861**	**55.299**

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

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	22.130	26.451	27.215
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	-107	-100	-91
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	-40	-75	-75
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	5.426	5.349	5.674
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**27.409**	**31.625**	**32.722**

*Baesweiler Entwicklungsgesellschaft mbH, its Internationales Technologie- und Service- Center Baesweiler GmbH sowie Baesweiler Baugenossenschaft eG.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	**191**	**100**	**1.791**	**-2.172**	**1.590**	**-2.158**	**-2.099**	**-1.955**	**-2.728**	**-1.488**	**-2.135**
Gewerbesteuer	6.503	7.615	9.827	9.476	12.718	8.972	10.700	9.500	9.890	10.305	10.933
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.457	9.407	9.712	10.274	11.183	11.552	12.017	11.440	11.840	12.550	13.341
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	480	645	665	828	1.144	1.269	1.357	1.446	1.284	1.313	1.342
Ausgleichsleistungen	875	955	961	1.010	1.059	1.098	1.128	970	1.208	1.249	1.282
Schlüsselzuweisungen vom Land	11.646	12.636	11.462	10.474	12.361	11.182	12.071	13.703	12.812	13.466	14.247
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	22	0	0	63	219	106	292	41	0	0	0
Summe der Erträge	**27.983**	**31.258**	**32.628**	**32.125**	**38.685**	**34.178**	**37.563**	**37.099**	**37.033**	**38.883**	**41.146**
Steuerbeteiligungen	1.067	1.280	1.619	1.510	2.047	1.359	858	756	824	859	911
Städteregionsumlage	12.503	13.303	14.094	14.755	14.417	15.211	15.782	15.250	15.330	15.570	16.120
Summe der Aufwendungen	**13.570**	**14.582**	**15.714**	**16.265**	**16.464**	**16.569**	**16.640**	**16.006**	**16.154**	**16.429**	**17.031**
Isolierungen nach dem NKF-CIG	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.088**	**2.214**	**2.222**	**1.013**
Bereinigtes Jahresergebnis	**-14.222**	**-16.576**	**-15.124**	**-18.031**	**-20.632**	**-19.766**	**-23.022**	**-25.137**	**-25.820**	**-26.164**	**-27.262**
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.354	-902	-3.809	-6.409	-5.544	-8.800	-10.915	-11.598	-11.942	-13.040

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Baesweiler in Tausend Euro 2014 bis 2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.222	-16.576	-15.124	-18.031	-20.632	-19.766	-23.022	-25.137	-25.820	-26.164	-27.262

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Teilergebnis Soziale Leistungen	-1.262	-857	-212	-1.171	-1.446	-1.310	-1.758	-1.703	-1.842	-1.889	-1.937
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-322	-306	-300	-298	-289	-356	-422	-476	-531	-599	-604
Jugendamtsumlage	-7.176	-7.751	-8.173	-9.114	-8.914	-9.114	-9.731	-11.009	-11.325	-10.853	-10.962
Ergebnis Sozialleistungen	**-8.760**	**-8.915**	**-8.685**	**-10.583**	**-10.650**	**-10.780**	**-11.910**	**-13.188**	**-13.698**	**-13.341**	**-13.503**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	**-5.463**	**-7.661**	**-6.439**	**-7.449**	**-9.982**	**-8.986**	**-11.112**	**-11.949**	**-12.122**	**-12.823**	**-13.759**
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	-2.198	-976	-1.986	-4.519	-3.524	-5.649	-6.487	-6.660	-7.361	-8.296

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Stadt Baesweiler ist zum 31. Dezember 2018 an 17 Unternehmungen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf drei dieser Beteiligungen übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist niedrig.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen, gemessen an der Höhe des Anlagevermögens der Verbindlichkeiten und der Erträge, ist ebenfalls gering. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt werden als mittel eingestuft. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt durch die Beteiligungen im Jahr 2018 mit 3,4 Mio. Euro belastet.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt größtenteils.

Optimierungsbedarf besteht im Berichtswesen. Die Beteiligungsberichte sollten zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Dies ist erforderlich, damit der Rat zeitnah über die Entwicklung aller Beteiligungen ausreichend unterrichtet ist.

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 sowie des Berichtswesens wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW 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 17 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf drei Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Die Beteiligungsstruktur befindet sich 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 Baesweiler** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 17 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei 16 Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der Beteiligungen somit bis in die zweite Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs unterschiedlichen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit acht Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

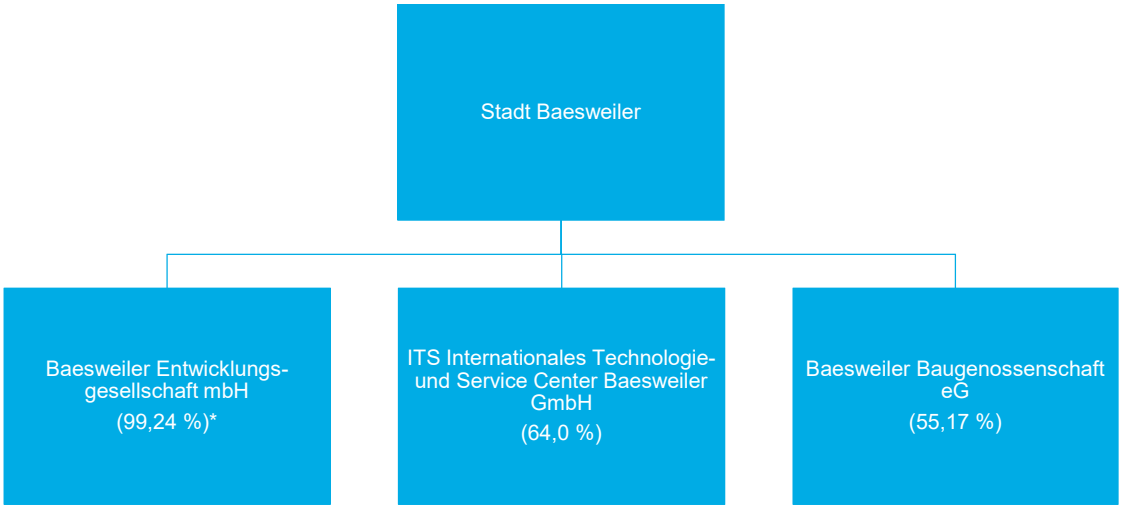
Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Baesweiler wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

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

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

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



*97,90 unmittelbarer Anteil und 1,34 % mittelbar über die ITS GmbH

Die Stadt Baesweiler übt auf drei der gehaltenen Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus.

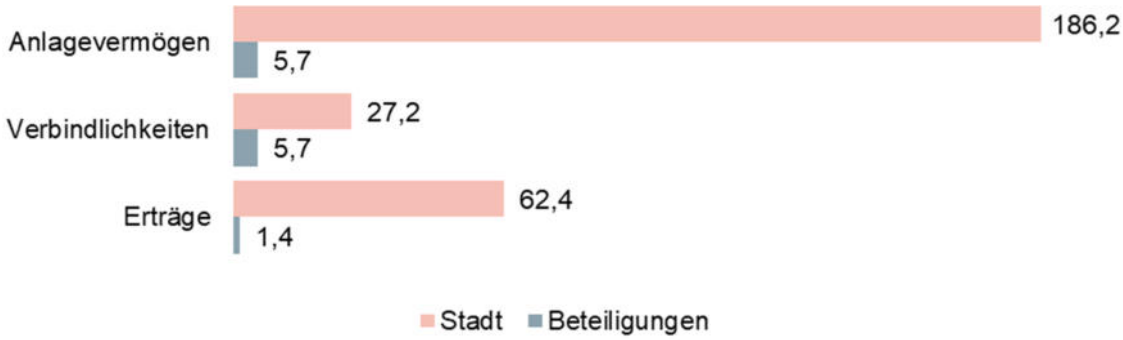
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

➔ Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Baesweiler ist gering.

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 Baesweiler** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen bilanzieren 2018 etwa drei Prozent so viel Anlagevermögen wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Mit 5,7 Mio. Euro ist dieses nahezu vollständig der Baugenossenschaft Baesweiler eG zuzurechnen und entfällt dort vor allem auf Immobilien.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen entsprechen etwa 21 Prozent der Verbindlichkeiten, die die Stadt ausweist. Überwiegend handelt es sich mit 3,7 Mio. Euro dabei um Kreditverbindlichkeiten der Baesweiler Baugenossenschaft eG und mit 1,5 Mio. Euro zu einem geringeren Anteil um solche der Baesweiler Entwicklungsgesellschaft mbH.

Die durch die Beteiligungen generierten Erträge betragen 2,3 Prozent der Erträge der Stadt und verteilen sich mit 802 Tausend Euro auf die Baesweiler Baugenossenschaft eG und mit 527 Tausend Euro auf die ITS Internationales Technologie- und Service Center GmbH.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Baesweiler wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 3,4 Mio. Euro belastet. Der Großteil der Aufwendungen entfällt auf den Wasserverband Eifel-Rur und den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung. Diese werden aber zum Großteil durch Gebühren refinanziert. Insgesamt sind die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt auf einem mittleren Niveau.

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 Baesweiler** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	332	206	216
Steuererträge	546	565	599
Konzessionsabgaben	1.238	1.248	1.297
Gewinnausschüttungen und Dividenden	226	277	260
Sonstige Erträge	197	138	290
Gesamtsumme	**2.538**	**2.435**	**2.662**

Der größte Anteil der Erträge entfällt auf die Konzessionsabgaben. Diese verteilen sich mit 866 Tausend Euro auf die EWV Energie- und Wasser- Versorgung GmbH und 411 Tausend Euro auf die enwor – energie und wasser vor ort GmbH. Die Steuererträge mit der EWV Energie- und Wasser- Versorgung GmbH, der EWV Baesweiler GmbH & Co. KG sowie der enwor – energie und wasser vor ort GmbH sind komplett dem Bereich der Energie- und Wasserversorgung zuzurechnen. Ebenso verhält es sich mit den Gewinnausschüttungen und Dividenden, wobei die EWV Energie- und Wasser- Versorgung GmbH mit 130 Tausend Euro den Großteil ausmacht. 24 Tausend Euro entfallen hier allerdings auch auf die regio iT Gesellschaft für Informationstechnologie mbH.

Insgesamt generiert die Stadt 4,3 Prozent ihrer ordentlichen Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich dabei um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	1.171	1.096	1.150
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	5.009	5.014	4.902
Verlustübernahmen und -abdeckungen	39	40	0
Sonstige Aufwendungen	1	0	0
Gesamtsumme	**6.220**	**6.151**	**6.052**

Der Anteil der Aufwendungen, die die Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen mit ihren Beteiligungen generiert, ist mit 10,0 Prozent bedeutend. Es handelt sich dabei allerdings im Wesentlichen um Umlagen. Diese verteilen sich mit 2,9 Mio. Euro auf den Wasserverband Eifel-Rur, den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung mit 1,9 Mio. Euro sowie mit geringen Beträgen auf die Wirtschaftsförderungsgesellschaft StädteRegion Aachen GmbH (13 Tausend Euro) und den Zweckverband VHS Nordkreis Aachen (65 Tausend Euro). Der Wasserverband Eifel-Rur hat zu Beginn des Haushaltsjahres 2008 die Kläranlagen und sonstigen Bauwerke, wie Pumpstationen und Rückhaltebecken, von der Stadt übernommen. Die für den Betrieb dieser Anlagen notwendigen Aufwendungen werden auf die Stadt Baesweiler umgelegt. Der Zweckverband ist für die gesamte Trinkwassergewinnung und Abwasserbeseitigung zuständig. Der Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung übernimmt mit der AöR RegioEntsorgung alle Aufgaben der Stadt Baesweiler als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger. Die entsprechenden Gebühren für Abwasserbeseitigung und Müllentsorgung werden jedoch weiter von der

Stadt vereinnahmt, so dass den Aufwendungen für die Umlagen der Zweckverbände entsprechende Erträge gegenüberstehen.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen resultieren überwiegend aus dem Bezug von Energie und Wasser von der EWV Energie- und Wasser-Versorgung GmbH (455 Tausend Euro) sowie Dienstleistungen im IT-Bereich von der regio iT Gesellschaft für Informationstechnologie mbH (576 Tausend Euro).

Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Baesweiler im Jahr 2018 mit 3,4 Mio. Euro belastet. Allerdings stehen den Umlagen für den Wasserverband Eifel-Rur sowie für den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung Gebührenerträge gegenüber. Daher wird ein Großteil durch den Gebührenzahler refinanziert und führt nicht zu einer tatsächlichen Belastung des Haushaltes.

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 den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Baesweiler ergeben.

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

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

Die Beteiligungsverwaltung wird zentral im Amt 20 - Kämmerei der **Stadt Baesweiler** wahrgenommen.

Die Stadt Baesweiler hält die wesentlichen Grunddaten wie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Satzungen, Gesellschaftsverträge für die im Beteiligungsbericht aufgeführten Beteili-

gungen zentral in der Kämmerei vor. Wesentliche Daten werden digital im Ratsinformationssystem vorgehalten und sind somit jederzeit abrufbar. Eine Aktualisierung bzw. Fortschreibung der Daten erfolgt in der Regel unaufgefordert durch die entsprechenden Beteiligungen oder spätestens im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes.

Die persönlichen Daten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien werden zentral im Amt 10 – Hauptamt gepflegt. Auch diese Daten stehen über das Ratsinformationssystem digital zur Verfügung.

2.4.2 Berichtswesen

➔ **Feststellung**
Das Berichtswesen der Stadt Baesweiler entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio 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 Baesweiler** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2019 erstellt. Dem Rat vorgelegt wurde der Beteiligungsbericht 2019 am 02. Februar 2021. Grundlage sind allerdings die Jahresabschlüsse 2018. Durch den zeitlichen Versatz verfügt der Rat über keine aktuellen Informationen bezüglich der Beteiligungen.

Vor dem Hintergrund, dass die Stadt Baesweiler bislang auch noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat und beabsichtigt, zukünftig von der Befreiung nach § 116 a GO NRW Gebrauch zu machen, kommt dem Beteiligungsbericht eine noch höhere Bedeutung zu. Die kommunalen Entscheidungsträger werden zukünftig nicht mehr durch den Gesamtabschluss über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informiert. Stattdessen informiert zukünftig ausschließlich der Beteiligungsbericht über die Beteiligungen. Über ihn ist gesondert zu beschließen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte ihre Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen um die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah über die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren.

Weitere Berichte, die über den Geschäftsverlauf von Beteiligungen informieren, werden nicht erstellt. Die Informationsweiterleitung und Interessenvertretung der Kommune erfolgt durch den Bürgermeister bzw. die Verwaltungsleitung, die den Rat anlassbezogen unterrichten. Der Bürgermeister ist in allen Beteiligungen in der Geschäftsführung, im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung vertreten. So sind der Informationsfluss und die Interessenvertretung der Stadt Baesweiler stets sichergestellt.

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 den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Baesweiler ergeben.	73			
F2	Das Berichtswesen der Stadt Baesweiler entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben	74	E2	Die Stadt Baesweiler sollte ihre Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen um die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah über die wirtschaftliche Entwicklung zu informieren.	74

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler ist in vielen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen bearbeitet. Dennoch ergeben sich an verschiedenen Stellen aus Sicht der gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten, welche wir in diesem Bericht näher erläutern.

Die Fallzahlen haben sich in Baesweiler dem landesweiten Trend entsprechend von 2018 zu 2019 um rund 23 Prozent reduziert. Dennoch liegt die Bautätigkeit in Baesweiler auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Bei der Bauaufsicht der Stadt Baesweiler gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Durch die konsequente Anwendung des Vieraugenprinzips stellt sie zudem sicher, dass das Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf Korruptionsprävention und auf die Qualität der Entscheidungen ordnungsgemäß abläuft.

Die Datenlage für die Ermittlung von bedeutsamen Kennzahlen ist auskömmlich. Dennoch sollte die Stadt weitere statistische Daten, beispielsweise zum Kostendeckungsgrad der Baugenehmigungsgebühren, erfassen und auswerten.

Bei der Kennzahl zum Personaleinsatz erreicht die Stadt nahezu den Medianwert. Sie sollte die Personalauslastung regelmäßig anhand von Kennzahlen prüfen, um eine fehlende Auslastung oder die drohende Überlastung des Personals rechtzeitig zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.

Bislang arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog ab. Bestehende Baulasten, Teilungen sowie Vorgänge des Denkmalwesens hat sie

bereits digitalisiert. Die Stadt ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben aus dem Onlinezugangsgesetz[14] verpflichtet, das Baugenehmigungsverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2022 digital anzubieten. Um dieses Ziel zu erreichen ist die Nutzung einer aktuellen Fachsoftware eine zwingende Voraussetzung.

Die Stadt sollte im Sinne des transparenten Verwaltungshandelns Ziele definieren, deren Erreichung mittels Kennzahlen messbar sind. Bislang lässt die Stadt diese Möglichkeit ungenutzt.

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.

[14] Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)

3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Baesweiler** besteht aus insgesamt sieben Ortsteilen:

- Baesweiler
- Beggendorf
- Floverich
- Loverich
- Oidweiler
- Puffendorf
- Setterich

Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist das Stadtgebiet Baesweilers mit rund 27,84 qkm kleiner als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. In der Stadt lebten zum 01. Januar 2019 nach Angaben von IT NRW 26.958 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine sinkende Tendenz der Einwohnerzahlen auf. Demnach wird sich die Bevölkerung Baesweilers bis zum 01. Januar 2040 voraussichtlich um annähernd 3,3 Prozent auf ca. 26.077 Einwohner reduzieren. Baesweiler positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf die Einwohnerzahl unterhalb des ersten Viertelwertes. Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen haben mehr Einwohner.

Die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler hat im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 191 Bauanträge (2018: 248) bearbeitet. Davon wurden 16 Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2018: 11). Im Vergleich zum Jahr 2018 ist eine sinkende Tendenz der Bauanträge zu erkennen (minus rund 23 Prozent). Dies entspricht dem landesweiten Trend. Diese Reduzierung könnte auch auf die Einführung der neuen Landesbauordnung NRW[15] zum 01. Januar 2019 zurückzuführen sein, die in § 62 eine Vielzahl von Baumaßnahmen von der Genehmigungspflicht befreit hat. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung von Garagen und Carports bestimmter Größen, die Erstellung von Terrassendächern oder der Abbruch von Wohngebäuden bestimmter Gebäudeklassen.

Die Komplexität und somit der Bearbeitungsaufwand bei einem normalen Baugenehmigungsverfahren ist in der Regel deutlich größer, als bei einfachen Baugenehmigungsverfahren. Zur

[15] Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

Bewertung von Bearbeitungszeiten und der Auslastung der Mitarbeiter ist es daher von Bedeutung, die Anteile am einfachen und normalen Genehmigungsverfahren zu kennen. Die Stadt Baesweiler erfasst diese Daten, so dass eine Unterscheidung getroffen werden kann

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	71	31	55	64	77	171	110
Fälle je qkm	7	1	2	3	5	15	110
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	1,57	1,57	6,48	8,92	12,44	40,94	73
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	90,05	53,54	80,40	85,35	89,44	96,77	73
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	8,38	0,00	1,56	4,61	9,23	25,61	110

Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner liegt in Baesweiler im landesweiten Vergleich oberhalb des Median. Die Fälle je qkm übersteigen den dritten Viertelwert. Dies weist insgesamt auf eine hohe Bautätigkeit in einem verdichteten Stadtgebiet wider. Der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, über welches große Sonderbauten abgewickelt werden, sind in Baesweiler sehr selten und stellen im landesweiten Vergleich den Minimalwert. Die Vorlagen im Freistellungsverfahren nehmen in Baesweiler eine deutlich größere Bedeutung ein, als bei mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Freistellungsverfahren stellen für die Errichtung von Wohngebäuden geringer und mittlerer Höhe in Gebieten gültiger Bebauungspläne eine Möglichkeit dar, Baugesuche schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Dies ist ein Vorteil für die Bauwilligen und entlastet gleichzeitig die Bauaufsicht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch regionale Strukturen die Arbeit der Bauaufsicht. Dazu zählen beispielsweise:

- Bergbauareale und
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche sowie
- Verkehrsinfrastruktur wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen

Je nach individueller Besonderheit sind dadurch unterschiedliche Fachbehörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in

der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Diese Anzahl nimmt erfahrungsgemäß Einfluss auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren. Daher ist es von Bedeutung, im Zuge der Antragsbearbeitung nur die tatsächlich notwendigen Beteiligungen durchzuführen

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2,2	0,3	1,2	1,7	2,5	7,2	68
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,4	0,1	0,5	0,8	1,2	2,4	68
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2,6	0,5	1,9	2,5	4,0	8,0	81

Die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler holt im Zuge des Beteiligungsverfahrens vergleichsweise viele interne Stellungnahmen ein. Gleichzeitig fordert sie jedoch weniger externe Stellungnahmen an, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In Summe der intern und extern eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag reiht sich die Stadt Baesweiler nahezu beim Medianwert ein. Dies lässt erkennen, dass die Stadt die Beteiligungen insgesamt auf das notwendige Maß beschränkt. Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren, die durch die Einholung von Stellungnahmen entstehen können, werden somit auf das notwendige Maß reduziert.

3.3.2 Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Stadt Baesweiler hält nach eigenen Angaben die gesetzlich normierten Fristen sowie die vorgeschriebenen Arbeitsschritte im Baugenehmigungsverfahren verlässlich ein. Dies schafft Rechtssicherheit für die Beschäftigten und vermindert Angriffspunkte in etwaigen Klageverfahren.

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 **Stadt Baesweiler** hält die Frist zur Eingangsprüfung des Bauantrages von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW in den meisten Fällen ein. Nur in außergewöhnlichen Lagen, beispielsweise, wenn hohe Krankenstände vorherrschen, überschreitet sie die Frist in wenigen Fällen.

Die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW für die Bearbeitung von Anträgen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hält die Stadt Baesweiler nach eigenen Angaben häufig ein. Die Verlängerungsoption aus § 64 Absatz 2 BauO NRW nimmt sie sehr selten in Anspruch, beispielsweise wenn das Beteiligungsverfahren mehr Zeit in Anspruch nimmt oder sie über Abweichungen oder Befreiungen entscheiden muss.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW holt die Stadt Baesweiler in der Regel gleichzeitig ein, wenn die dazu erforderlichen Unterlagen vollständig und mängelfrei durch den Bauwilligen eingereicht wurden. Sie fordert die Stellungnahmen ausschließlich in Papierform an. Es kommt somit gelegentlich zu Engpässen, da in der Regel nur drei Exemplare der Bauvorlagen vorhanden sind. Die digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren würde in diesem Zusammenhang zahlreiche Vorteile bieten. Nähere Ausführungen finden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Benachrichtigung von Angrenzern vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW führt die Stadt Baesweiler nur selten durch, z.B. wenn ein Fall besondere rechtliche Schwierigkeiten oder ein bereits erkennbares Konfliktpotential aufweist. Bei dieser Vorschrift, die eine nachbarschützende Funktion hat, handelt es sich um eine „Soll-Vorgabe“, so dass das Ermessen der Kommune eingeschränkt ist. Demnach muss die Kommune in der Regel der Rechtsfolge, also der Benachrichtigung der Angrenzer, nachkommen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Die Stadt fordert die Bauwilligen jedoch regelmäßig auf, die Zustimmungen der Angrenzer im Sinne von § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen, so dass die Benachrichtigung durch die Baubehörde entfallen kann.

Durch ein Wiedervorlagesystem überwacht die Stadt Baesweiler gemäß § 75 BauO NRW den Baubeginn, um das etwaige Erlöschen einer Baugenehmigung nachzuhalten. Frühzeitig werden die Bauwilligen schriftlich auf das drohende Erlöschen der Baugenehmigung hingewiesen. Dies stellt eine freiwillige Leistung der Behörde im Sinne der Bürgerfreundlichkeit dar.

In Baesweiler findet die Bearbeitung der Bauanträge aus einer Hand statt. Abschließend wird die Entscheidung der technischen Sachbearbeitung jedoch im Zuge des Vieraugenprinzips durch die Amtsleitung geprüft und durch Abzeichnung der Baugenehmigung bestätigt.

- Durch das Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren betreibt die Stadt Baesweiler aktiv Korruptionsprävention und verbessert letztlich die Qualität der Entscheidungen.

Die Bauaufsicht der Stadt Baesweiler hat allerdings bislang keine Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festgelegt. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „4.3.4 Geschäftsprozess“.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens erhebt die Stadt nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeitung nicht beeinflusst werden. Die Stadt kann jedoch darauf achten, dass sie bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausschöpft, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen.

- **Feststellung**
  Die Stadt prüft aktuell nicht, ob das Gebührenaufkommen die Aufwendungen der Bauaufsicht decken und erhebt hierzu keine Kennzahlen.

Die gpaNRW sieht jedoch in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen und Anpassungen vorzunehmen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages könnten bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbehebung der Bauvorlagen gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet. Die andere Hälfte verbleibt bei der Genehmigungsbehörde und kann so zur Deckung des aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen entstandenen Mehraufwandes beitragen.

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.

3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht konsequent an. Bei dem Themenfeld „Bauberatung“ sowie bei der Internetpräsentation der Bauaufsicht sieht die gpaNRW noch Optimierungsbedarf.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	0,00	0,00	0,00	0,00	1,07	17,54	93

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	4,57	0,00	2,14	3,86	6,29	20,00	100

Die aktuelle Landesbauordnung NRW, die zum 01. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sieht die Möglichkeit der formalen Zurückweisung von unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht mehr vor. Dies bedeutet, dass im Vergleichsjahr nur noch die Bauanträge betroffen sein könnten, die noch im Jahre 2018 gestellt und nach „altem Recht“ zu bearbeiten waren. In der **Stadt Baesweiler** sind jedoch im Vergleichsjahr 2019 keine entsprechenden Fälle zurückgewiesen worden. Im Jahr 2018 hat die Stadt Hückelhoven fünf Mal Gebrauch von der formalen Zurückweisung gemacht.

Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist im landesweiten Vergleich unauffällig.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung sowie der Rücknahme von Bauanträgen lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

Die Stadt Baesweiler bietet auf ihrer Internetseite eine Übersicht der Themenbereiche sowie die zuständigen Mitarbeitenden der Bauaufsicht an. Weiterhin bietet die Stadt verschiedene Formulare für den Baubereich zum Download bereit. Nähere Erläuterungen, beispielsweise allgemeine Erklärungen zum Baugenehmigungsverfahren oder ein Hinweis, welche Vorhaben genehmigungspflichtig und welche genehmigungsfrei sind, fehlen indes.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte den Internetauftrag rund um das Thema „Bauen“ überarbeiten und ergänzen.

Die Beratung von Bauwilligen mündet nicht zwingend in einem formalen Baugenehmigungsverfahren. Aktuell erfasst die Stadt Baesweiler die für die Bauberatung genutzte Zeitanteile der Sachbearbeitung nicht separat. Der Stadt ist somit nicht bekannt, wie viel Personalaufwand die Bauberatung aktuell verursacht.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.

3.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**
Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Baesweiler bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren

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

Die **Stadt Baesweiler** hat die Bauaufsicht als Amt 63 im technischen Dezernat (Dezernat III) angesiedelt.

Dort wird das Baugenehmigungsverfahren ausschließlich analog geführt. Die Papierakte ist das führende Medium. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt aktuell nicht möglich, da insbesondere die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen und Bauvorlagen gemäß § 70 Absatz 3 BauO NRW zu unterzeichnen sind. Darüber hinaus möchte die Stadt Baesweiler die Ergebnisse der sechs Pilotkommunen aus Nordrhein-Westfalen abwarten, die unter Begleitung der kommunalen Spitzenverbände die Einführung des digitalen Bauantrages voranbringen wollen. Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt trägt diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten bei. Nähere Ausführungen zur Digitalisierung befinden sich im Abschnitt 4.3.8 dieses Berichts.

Die Stadt Baesweiler nutzt eine umfangreiche Checkliste, die für Freistellungsverfahren und für die Fälle der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Die Checkliste fragt die jeweiligen Verfahrensschritte ab und stellt so sicher, dass die Sachbearbeitung alle notwendigen Arbeits- und Prüfschritte einhält. Darüber hinaus verfügt somit jede Bauakte über eine komprimierte Übersicht über alle Verfahrensschritte des Baugenehmigungsverfahrens.

Unterstützend nutzt die Stadt eine Fachsoftware. Darüber kann sie u.a. Fristen und Termine steuern und überwachen. Weiterhin erfasst die Stadt mit der Software statistische Daten im Baugenehmigungsverfahren.

Auf die Erstellung von umfassenden, ermessenslenkenden Vorgaben hat die Stadt Baesweiler bislang verzichtet. Sind Ermessensentscheidungen zu treffen, erfolgt dies derzeit aus dem Erfahrungswissen der technischen Sachbearbeitung heraus. Einen Kriterienkatalog o. ä., in dem nachvollziehbar festgelegt ist, welche Punkte bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen sind, gibt es bislang in zusammengefasster, schriftlicher Form bei der Bauaufsicht der Stadt Baesweiler noch nicht. In den eher seltenen Fällen von freier Ermessensausübung basieren die möglichen Entscheidungen auf Absprachen mit der Amtsleitung unter Beteiligung der technischen Dezernentin. Darüber hinaus bindet die Bauaufsicht anlassbezogen weitere Abteilungen ein. Im gleichen Zuge recherchiert die Bauaufsicht, ob es bereits etwaige Vergleichsfälle im Stadtgebiet gibt. Bei Anträgen auf Abweichungen oder Befreiungen bezieht die Bauaufsicht die Stadtplanung ein. Bei Entscheidungen, die den Denkmalschutz betreffen, stimmt sie sich mit dem Landschaftsverband ab.

In Arbeitssitzungen beraten die Bauaufsicht, die Stadtplanung sowie die Verwaltungsführung über Grundsatzentscheidungen in Bezug auf bestehende Bebauungspläne. Diese Beschlüsse dokumentiert die Stadt in schriftlichen Vermerken. Diese dienen der Sachbearbeitung dann als

Orientierung im Zuge der Ermessensausübung, bilden letztlich jedoch nur einen kleinen Teil der möglichen Entscheidungskriterien ab.

- **Empfehlung**
  Um zu verhindern, dass bei Personalfluktuation Fachwissen und Kenntnisse über die bisherige Vorgehensweise bei Ermessensentscheidungen verloren geht, sollte die Stadt die einzubeziehenden Kriterien und zu berücksichtigenden Absprachen schriftlich dokumentieren. Dies ist auch wichtig, um Gleichbehandlung von Bauwilligen in gleich oder ähnlich gelagerten Fällen sicherzustellen.

Eine solche Verfahrensweise stellt das durchweg gleiche Vorgehen der Sachbearbeitung sicher und vermindert durch Rechtskonformität und Einheitlichkeit in der Ermessensausübung Angriffspunkte in strittigen Fällen.

Die Stadt Baesweiler hat die Verantwortungsbereiche und dazugehörige Entscheidungsbefugnisse im Zuge einer schriftlichen Ergänzung zur allgemeinen Geschäftsanweisung fixiert. Demnach bestimmt sie, welche Dienstkräfte beispielsweise Vorprüfergebnisse, Baugenehmigungen und ordnungsrechtliche Verfahren unterzeichnen dürfen. Diese Regelung sorgt dafür, dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Dies dient der klaren Ablauforganisation und gibt der Sachbearbeitung Sicherheit in der täglichen Arbeit.

3.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

- **Feststellung**
  Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Baesweiler grundsätzlich gut-organisiert. Dennoch sieht die gpaNRW Möglichkeiten, Abläufe zu straffen. Die Bauaufsicht hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher.

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

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens in der **Stadt Baesweiler** ist vom Prinzip „Sachbearbeitung aus einer Hand“ geprägt. Im Zuge des Posteingangs sichten zunächst der Bürgermeister sowie die technische Dezernentin die eingehenden Bauanträge. Im Anschluss erreichen die Anträge die Amtsleitung.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte eingehende Bauanträge unmittelbar der Bauaufsicht zuleiten, um Zeiten des internen Postlaufs zu vermeiden. Die Verwaltungsführung könnte regelmäßig anderweitig über die eingegangenen Bauanträge informiert werden.

Die Registratur erfolgt durch eine Verwaltungskraft. Ohne inhaltliche Prüfung auf Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen versendet die Verwaltungskraft eine Eingangsbestätigung an den Bauwilligen. Danach erhält die technische Sachbearbeitung die Anträge. Diese nehmen zunächst die Prüfung auf Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen vor. Sofern Unterlagen fehlen oder fehlerhaft sind, fordert die technische Sachbearbeitung den Antragsteller unter Fristsetzung auf, fehlende Unterlagen nachzureichen oder mangelhafte Vorlagen zu korrigieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte prüfen, ob die Eingangsbestätigung nach vorheriger Prüfung durch die technische Sachbearbeitung erfolgen kann. In diesem Zuge könnten unmittelbar fehlende oder mangelhafte Unterlagen nachgefordert werden. Insgesamt könnte die Stadt somit auf ein Anschreiben und den damit einhergehenden auf einen Arbeitsschritt verzichten.

Sollte der Bauwillige die Frist zur Korrektur bzw. Vervollständigung der Unterlagen nicht einhalten, nimmt die Stadt zunächst nochmal Kontakt auf und erinnert an die Einreichung der Unterlagen. Auf Wunsche des Bauwilligen gewährt sie Fristverlängerung. Erst wenn der Bauwillige die Frist erneut nicht einhält, gilt in Baesweiler der Antrag als zurückgenommen.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW aktuell nicht konsequent an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerfreundliches Handeln dar, widerspricht jedoch der gesetzlichen Vorgabe.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die gesetzliche Vorgabe zur Rücknahmefiktion konsequent einhalten.

Der frühe Zeitpunkt der ersten Antragsprüfung und der etwaigen Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen stellt sicher, dass im Anschluss eine zügige und unterbrechungsfreie Bearbeitung des Antrages erfolgen kann.

Nach Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen erfolgt die Prüfung unter Gesichtspunkten des Bauplanungsrechts sowie die bauordnungsrechtliche Grobprüfung. Sofern die Vorprüfung ergibt, dass der Bauantrag grundsätzlich zulässig ist, erfolgt das Beteiligungsverfahren durch die möglichst gleichzeitige Einholung von internen und externen Stellungnahmen.

➔ Wie bereits unter Ziff. 4.3.2 dieses Berichts ausgeführt, erfolgt das Beteiligungsverfahren in Baesweiler in Papierform. Nähere Ausführungen befinden sich unter Ziff. 4.3.8 „Digitalisierung“.

Ist der Antrag nicht zulässig, erfolgt zunächst eine Abstimmung mit der Amtsleitung, um abschließend zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Zulässigkeit des Bauvorhabens hergestellt werden kann. Ist dies nicht möglich, erfolgt das Anhörungsverfahren mit der

Aufforderung zur Umplanung bzw. zur beabsichtigten Versagung der Baugenehmigung. Die Anhörung versieht die Stadt mit dem Hinweis, dass eine Rücknahme des Baugesuchs durch den Bauwilligen möglich ist und eine Reduzierung der zu erwartenden Gebühr zur Folge hätte.

Liegen auch nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens keine Gründe vor, die gegen das Bauvorhaben sprechen, wird die Baugenehmigung inklusive Auflagen, Bedingungen und Hinweisen sowie einer Gebührenberechnung durch die technische Sachbearbeitung vorbereitet. Im Zuge des Vieraugenprinzips sichtet sodann die Amtsleitung den Vorgang und kontrolliert diesen stichprobenartig. Nach Abzeichnung durch die Amtsleitung unterzeichnet die technische Sachbearbeitung die Genehmigung und versendet diese an den Bauwilligen.

Sofern Gründe für eine Ablehnung des Bauvorhabens hervorgetreten sind, die nicht behebbar sind, bereitet die technische Sachbearbeitung die Ablehnung vor. Auch bei Ablehnungen zeichnet die Amtsleitung den Bescheid ab, bevor er durch die technische Sachbearbeitung final unterschrieben und versandt wird.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

➔ **Feststellung**
Die Gesamtlaufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahren liegen nahezu beim Medianwert und sind somit unauffällig. Die Gesamtlaufzeiten für die Fälle des normalen Genehmigungsverfahrens können für das Vergleichsjahr 2019 nicht ermittelt werden, da keine entsprechenden Fälle zu bearbeiten waren.

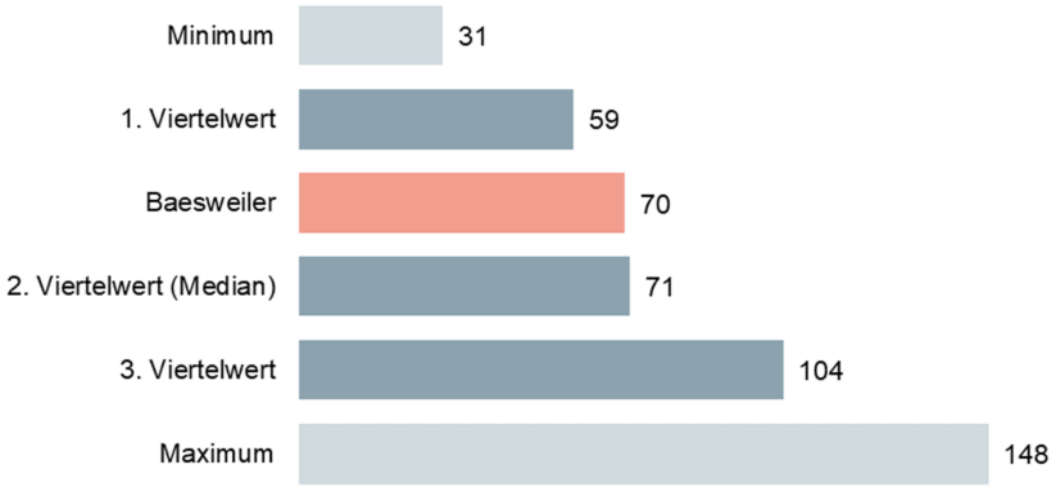
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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

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

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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

Die Stadt Baesweiler ordnet sich mit einer durchschnittlichen Gesamtlaufzeit von 70 Tagen in Fällen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens nahezu beim Median ein. Rund 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen längere Gesamtlaufzeiten auf.

Es kommt regelmäßig vor, dass Bauwillige ihre Anträge unvollständig oder mängelbehaftet einreichen. In diesem Fall fordert die Stadt den Bauwilligen unter Fristsetzung auf, die Vorlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Bei der Bemessung der Frist berücksichtigt die Stadt, wie aufwendig es für den Bauwilligen ist, die geforderten Unterlagen zu beschaffen und einzureichen. Die neue BauO NRW legt in § 71 Absatz 1 fest, dass ein Bauantrag als zurückgenommen gilt, wenn in der vorgegebenen Frist die Mängel des Bauantrages vom Antragssteller nicht behoben werden. Wie bereits unter Ziffer 4.3.5 dieses Berichts näher beschrieben, wendet die Stadt Baesweiler die Rücknahmefiktion nicht unmittelbar an. Die Bereitschaft Fristverlängerungen zu gewähren führt letztlich zu einer Verzögerung und somit zu längeren Gesamtlaufzeiten. Weiterhin entsteht ein Mehraufwand für die Sachbearbeitung, welcher sich jedoch bislang im Gebührenaufkommen nicht widerspiegelt und somit ungedeckt bleibt.

Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Laufzeit[16] des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Unterlagen, wird das Delta der Laufzeit

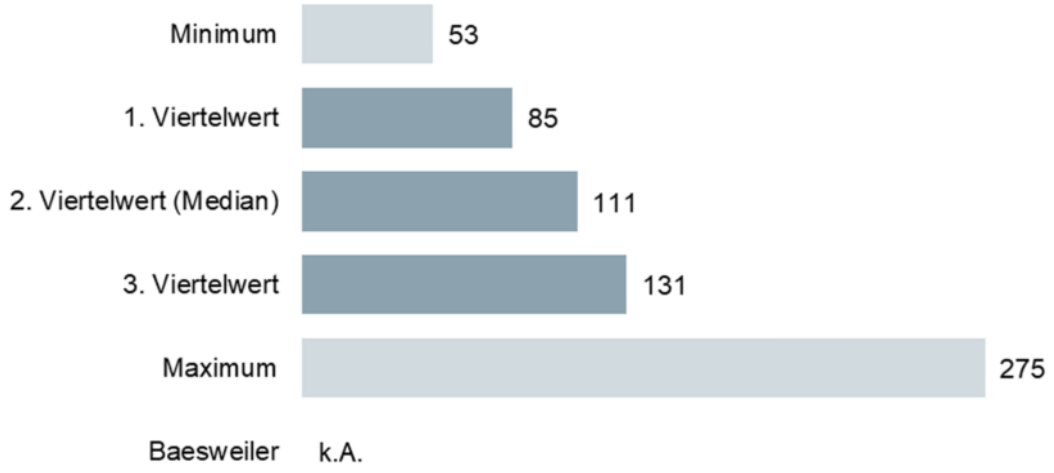
[16] Laufzeiten: Antragseingang bis zur Entscheidung über den Antrag abzüglich so genannter Stopp-Tage.

deutlich, auf welches die Stadt Baesweiler keinen Einfluss hat. Die Laufzeit bei einfachen Baugenehmigungsverfahren lag im Vergleichszeitraum 2019 bei 39 Tagen und somit 31 Tage unterhalb der Gesamtlaufzeit

- **Feststellung**
  In Baesweiler benötigen Bauwillige im einfachen Baugenehmigungsverfahren mehr als vier Wochen zur Vervollständigung oder Korrektur von unvollständigen oder mangelhaften Bauvorlagen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Baesweiler sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion konsequenter anwenden

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Über das normale Baugenehmigungsverfahren werden gemäß § 50 Absatz 2 BauO NRW große Sonderbauten bearbeitet. Im Vergleichsjahr 2019 waren bei der Stadt Baesweiler keine entsprechenden Anträge zu bearbeiten, so dass keine entsprechende Kennzahl gebildet werden konnte.

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.

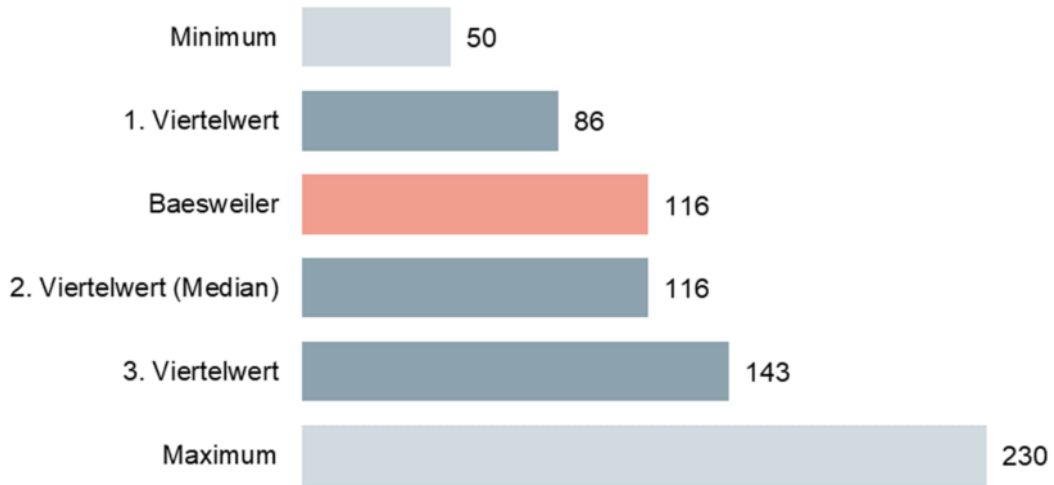
➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler reiht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein. Es sind jedoch hohe Arbeitsrückstände vorhanden, die in der Tendenz weiter ansteigen.

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.

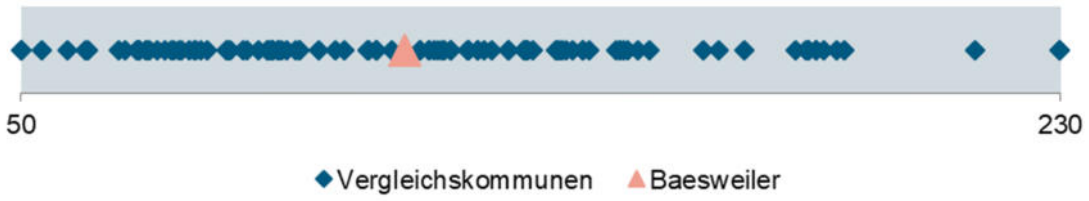
Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht sind bei der Stadt Baesweiler 1,65 Stellen vorgesehen (2018: 1,4 Stellen). Darüber hinaus hat die Stadt 2018 und 2019 einen Stellenanteil von 0,5 Vollzeitstellen für den Overheadbereich eingesetzt.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeitstelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen zeigen keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 116 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Berechnung der Kennzahl werden hier neben den Anträgen des einfachen und normalen Genehmigungsverfahrens auch die Vorbescheide berücksichtigt.

Im Vorjahreszeitraum (2018) ordnet sich die Stadt Baesweiler wie folgt ein:

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	179	55	109	145	179	340	106

Der Rückgang von 2018 zu 2019 (- 35,2 Prozent) bei der Kennzahl Fälle pro Sachbearbeiter-Vollzeitstelle begründet sich durch die bereits unter Kapitel „4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen“ beschriebene Reduzierung der Fallzahlen (- 23 Prozent) bei gleichzeitig leichter Erhöhung der Stellenanteile (+ 18 Prozent). Neben den reinen Fallzahlen ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Bauberatung im Vergleichszeitraum 2019 deutlich an Bedeutung gewonnen hat, da einige Bauherren aufgrund der nun neuen Genehmigungsbefreiung bei einigen Bauvorhaben auf einen Architekten verzichten. Diese Bauwilligen wendet sich häufig mit umfangreichen Fragen an die Bauaufsichtsbehörde und lassen sich dort beraten. Zeitanteile, die für diese Leistungen aufgewandt werden, erfasst die Stadt Baesweiler nicht. In der Gesamtbetrachtung bleibt jedoch festzuhalten, dass die Fallzahlen je im landesweiten Vergleich unauffällig sind.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	23,26	0,00	7,18	11,06	17,18	28,57	106
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen	147	5,65	22,08	33,88	61,44	450	63

Der Overhead-Anteil liegt bei der Stadt Baesweiler oberhalb des dritten Viertelwertes. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen niedrigeren Wert aus. Die Stadt Baesweiler wendet konsequent das Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren an, so dass die Amtsleitung praktisch jedes Baugenehmigungsverfahren vor Versendung durchsieht und stichprobenartig prüft. Aus Sicht der gpaNRW ist daher der absolute Stellenanteil von 0,5 Vollzeitstellen unauffällig.

Der Anteil von unerledigten Bauanträgen im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen zum Stand 01. Januar 2019 liegt deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes und erscheint damit auffällig. In der weiteren Folge ist zum Stichtag 01. Januar 2020 ein weiterer deutlicher Anstieg festzustellen. In absoluten Zahlen waren zum Stichtag 01. Januar 2020 insgesamt 319 Bauanträge unbearbeitet.

Die Stadt Baesweiler führt diese Situation darauf zurück, dass es im Bereich der Bauaufsicht zu einem häufigen Personalwechsel gekommen ist. Davon ist auch das Aufgabenfeld der technischen Sachbearbeitung betroffen. Die erforderliche Einarbeitungszeit von neuen Kräften führt zu verlängerten Bearbeitungszeiten im Baugenehmigungsverfahren. Weiterhin seien viele Fälle dadurch entstanden, dass im Zuge von Brandschauen oder Besitzerwechsel „Schwarzbauten“ aufgefallen waren, die ein aufwendiges, nachträgliches Genehmigungsverfahren (Legalisierung) zur Folge hatten. Diese Fälle sind langwierig und belasten die Statistik.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die Entwicklung der Fallzahlen von rückständigen Fällen beobachten und Maßnahmen ergreifen, sodass keine weiteren Rückstände entstehen und Altfälle sukzessive abgearbeitet werden können.

Eine weitere Aufteilung der Stellenanteile bezogen auf förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide konnte die Stadt Baesweiler nicht vornehmen. Die folgenden Kennzahlen werden daher lediglich informatorisch dargestellt:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	49	95	145	223	44
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0,00	8,74	16,15	22,92	45,45	36
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	73	128	175	444	42

3.3.8 Digitalisierung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat mit der Entscheidung, das Bauarchiv vollständig zu digitalisieren, bereits eine richtungsweisende Entscheidung getroffen. Dennoch muss sie unter Berücksichtigung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) auch den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens insgesamt bis spätestens Ende 2022 digitalisieren.

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

Aktuell ist bei der **Stadt Baesweiler** die Papierakte das führende Medium für die Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren. Die bereits eingeführte Software wendet die Stadt lediglich unterstützend an. Wesentliche Funktionen, insbesondere das zentrale Dokumentenmanagementsystem, sowie Funktionen zur Durchführung des Beteiligungsverfahren nutzt sie nicht.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichtes angemerkt, sollte aus Sicht der gpaNRW ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten alle weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten und sternförmige, gleichzeitige Einleitung von Beteiligungsverfahren. Weiterhin erleichtert die konsequente digitale Bearbeitung die spätere elektronische Archivierung von Bauakten.

Die Stadt Baesweiler hat sich zum Ziel gesetzt, ihr gesamtes Bauaktenarchiv zu digitalisieren. Hierzu hat sie ein Fachunternehmen beauftragt. Die Stadt rechnet für die notwendigen Arbeiten mit Kosten im sechsstelligen Bereich.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe[17] wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG[18] auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Zwischenzeitlich haben die Kommunen die Möglichkeiten, technische Lösungen des Bauportals NRW zu nutzen. Hierzu hat das BHKBG eine Abfrage unter allen unteren Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen gestartet. Diese haben nun die Möglichkeit, verschiedene Optionen der Inanspruchnahme des Bauportals NRW zu wählen.

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat bislang noch keine technische Möglichkeit zur Einreichung von digitalen Bauanträgen vorbereitet.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln

3.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang keine Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert und lässt somit ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Bauaufsicht ungenutzt.

[17] aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

[18] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

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

Die Stadt ermittelt Kennzahlen nicht regelmäßig. Nur anlassbezogen, beispielsweise bei Anfragen aus dem politischen Bereich, erhebt sie die erforderlichen Kennzahlen.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer bedarfsgerechten Anpassung der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

Nutzt die Stadt die vorhandene Fachsoftware konsequent, können Kennzahlen automatisiert ermittelt werden, vorausgesetzt die Datengrundlagen werden verlässlich fortgeführt.

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings

gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

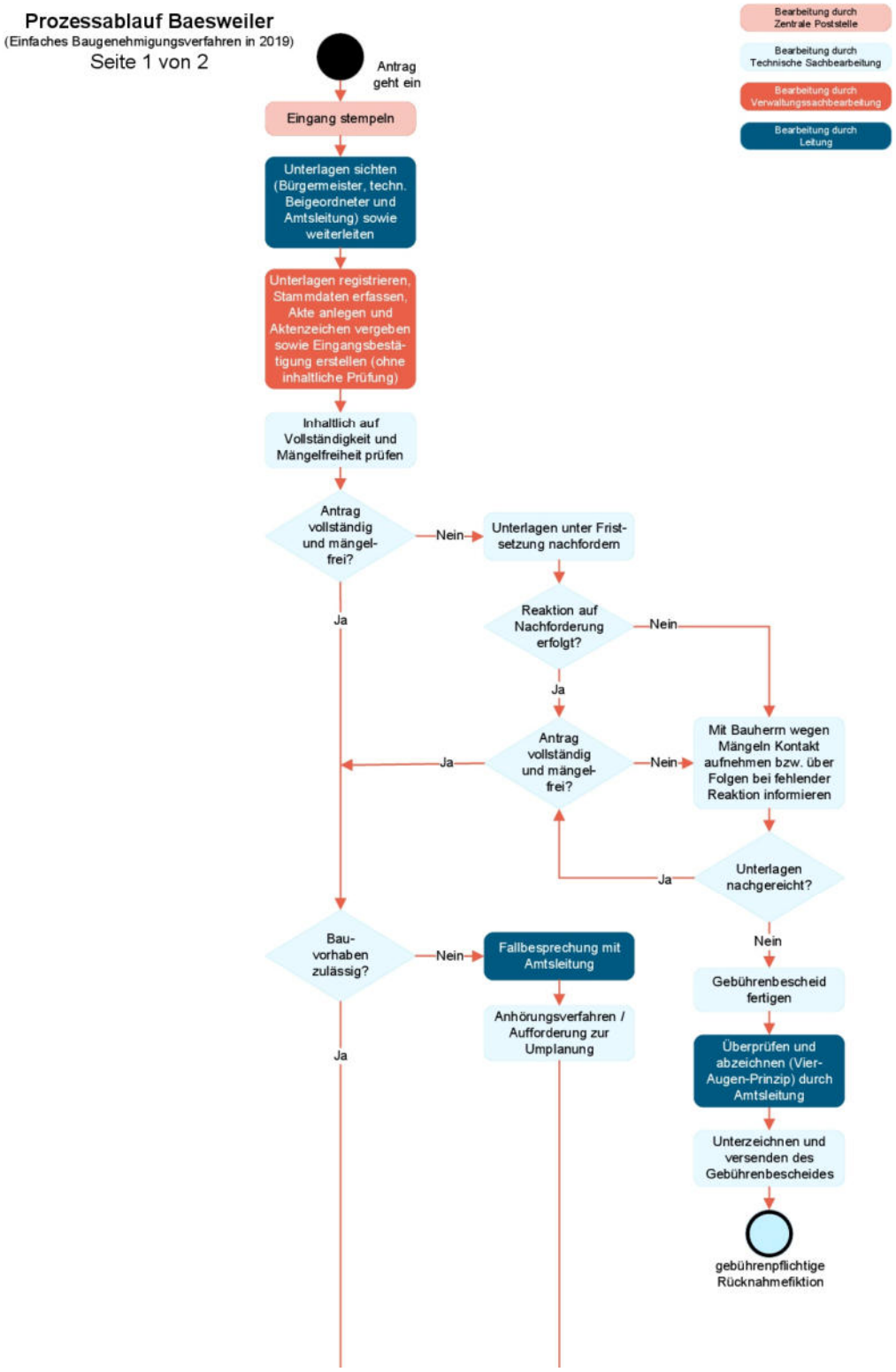
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

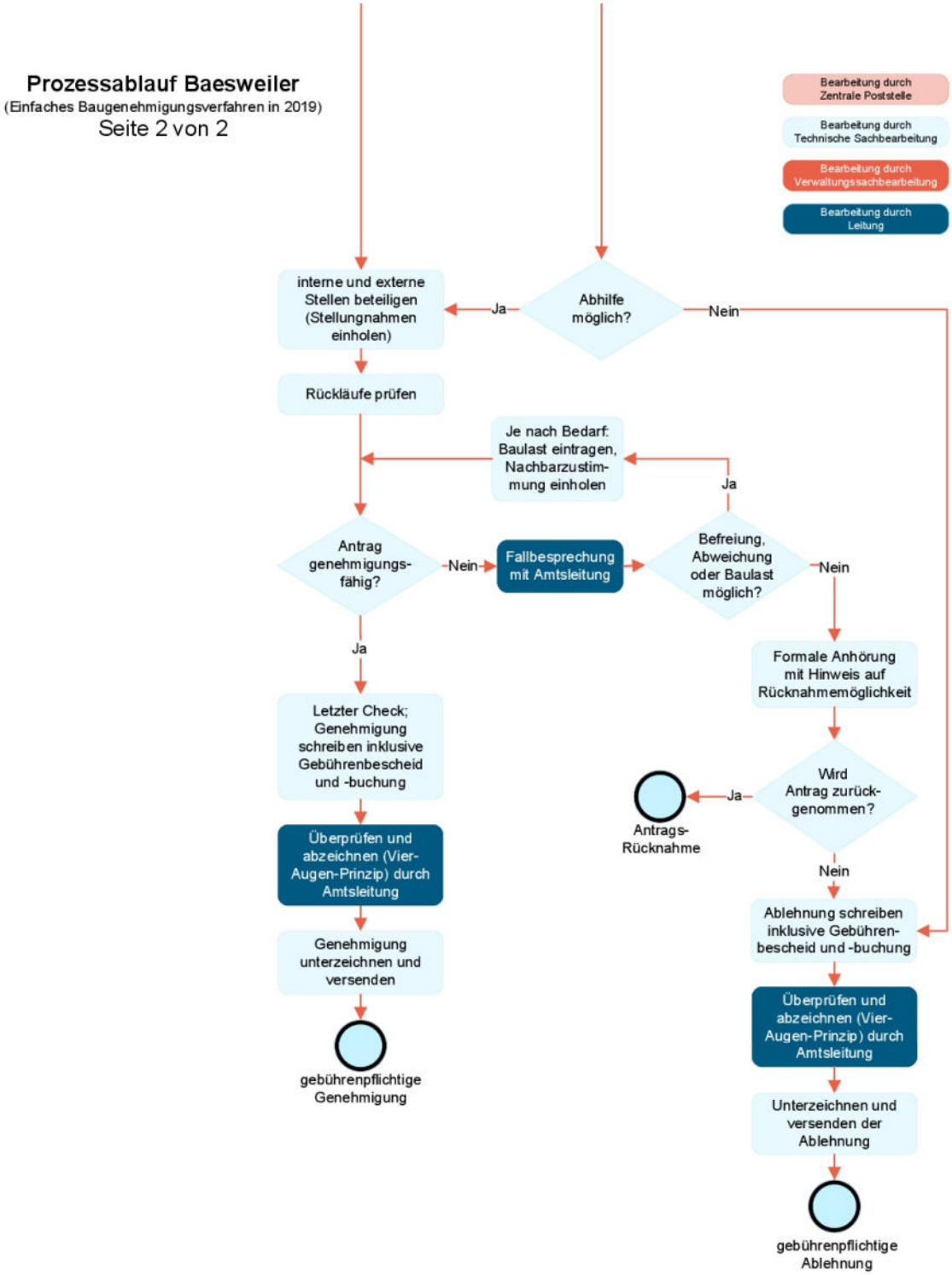
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt prüft aktuell nicht, ob das Gebührenaufkommen die Aufwendungen der Bauaufsicht decken und erhebt hierzu keine Kennzahlen.	81	E1	Die Stadt Baesweiler sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.	82
F2	Die Stadt Baesweiler erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung.	82	E2	Die Stadt Baesweiler sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.	82
F3	Die Stadt Baesweiler wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht konsequent an. Bei dem Themenfeld „Bauberatung“ sowie bei der Internetpräsentation der Bauaufsicht sieht die gpaNRW noch Optimierungsbedarf.	82	E3.1	Die Stadt Baesweiler sollte den Internetauftrag rund um das Thema „Bauen“ überarbeiten und ergänzen.	83
			E3.2	Die Stadt Baesweiler sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.	83
F4	Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Baesweiler bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren	83	E4	Um zu verhindern, dass bei Personalfluktuation Fachwissen und Kenntnisse über die bisherige Vorgehensweise bei Ermessensentscheidungen verloren geht, sollte die Stadt die einzubeziehenden Kriterien und zu berücksichtigenden Absprachen schriftlich dokumentieren. Dies ist auch wichtig, um Gleichbehandlung von Bauwilligen in gleich oder ähnlich gelagerten Fällen sicherzustellen.	85
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Baesweiler grundsätzlich gutorganisiert. Dennoch sieht die gpaNRW Möglichkeiten, Abläufe zu straffen. Die Bauaufsicht hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher.	85	E5.1	Die Stadt sollte eingehende Bauanträge unmittelbar der Bauaufsicht zuleiten, um Zeiten des internen Postlaufs zu vermeiden. Die Verwaltungsführung könnte regelmäßig anderweitig über die eingegangenen Bauanträge informiert werden.	86

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt sollte prüfen, ob die Eingangsbestätigung nach vorheriger Prüfung durch die technische Sachbearbeitung erfolgen kann. In diesem Zuge könnten unmittelbar fehlende oder mangelhafte Unterlagen nachgefordert werden. Insgesamt könnte die Stadt somit auf ein Anschreiben und den damit einhergehenden auf einen Arbeitsschritt verzichten.	86
F6	Die Stadt Baesweiler wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW aktuell nicht konsequent an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerfreundliches Handeln dar, widerspricht jedoch der gesetzlichen Vorgabe.	86	E6	Die Stadt Baesweiler sollte die gesetzliche Vorgabe zur Rücknahmefiktion konsequent einhalten.	86
F7	Die Gesamtlaufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahren liegen nahezu beim Medianwert und sind somit unauffällig. Die Gesamtlaufzeiten für die Fälle des normalen Genehmigungsverfahrens können für das Vergleichsjahr 2019 nicht ermittelt werden, da keine entsprechenden Fälle zu bearbeiten waren.	87			
F8	In Baesweiler benötigen Bauwillige im einfachen Baugenehmigungsverfahren mehr als vier Wochen zur Vervollständigung oder Korrektur von unvollständigen oder mangelhaften Bauvorlagen.	89	E8	Die Stadt Baesweiler sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion konsequenter anwenden	89
F9	Die Stadt Baesweiler reicht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein. Es sind jedoch hohe Arbeitsrückstände vorhanden, die in der Tendenz weiter ansteigen.	90	E9.1	Die Stadt Baesweiler sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren	91
			E9.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Entwicklung der Fallzahlen von rückständigen Fällen beobachten und Maßnahmen ergreifen, sodass keine weiteren Rückstände entstehen und Altfälle sukzessive abgearbeitet werden können.	92
F10	Die Stadt Baesweiler hat mit der Entscheidung, das Bauarchiv vollständig zu digitalisieren, bereits eine richtungsweisende Entscheidung getroffen. Dennoch muss sie unter Berücksichtigung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) auch den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens insgesamt bis spätestens Ende 2022 digitalisieren.	93			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Die Stadt Baesweiler hat bislang noch keine technische Möglichkeit zur Einreichung von digitalen Bauanträgen vorbereitet.	94	E11	Die Stadt Baesweiler sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln	94
F12	Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang keine Ziele oder zu erreichende Kennzahlenwerte definiert und lässt somit ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Bauaufsicht ungenutzt.	94	E12	Die Stadt Baesweiler sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	95

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019




Prozessablauf Baesweiler
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2
Bearbeitung durch Zentrale Poststelle
Bearbeitung durch Technische Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Verwaltungssachbearbeitung
Bearbeitung durch Leitung
interne und externe Stellen beteiligen (Stellungnahmen einholen)
Ja
Abhilfe möglich?
Nein
Rückläufe prüfen
Je nach Bedarf: Baulast eintragen, Nachbarzustim-mung einholen
Ja
Antrag genehmigungs-fähig?
Nein
Fallbesprechung mit Amtsleitung
Befreiung, Abweichung oder Baulast möglich?
Nein
Ja
Formale Anhörung mit Hinweis auf Rücknahmemöglichkeit
Letzter Check; Genehmigung schreiben inklusive Gebührenbescheid und -buchung
Wird Antrag zurück-genommen?
Ja
Antrags-Rücknahme
Überprüfen und abzeichnen (Vier-Augen-Prinzip) durch Amtsleitung
Nein
Genehmigung unterzeichnen und versenden
Ablehnung schreiben inklusive Gebühren-bescheid und -buchung
gebührenpflichtige Genehmigung
Überprüfen und abzeichnen (Vier-Augen-Prinzip) durch Amtsleitung
Unterzeichnen und versenden der Ablehnung
gebührenpflichtige Ablehnung

4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Baesweiler** 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 Baesweiler hat das Handlungsfeld Vergabewesen durch verschiedene Dienstanweisungen und die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle gut organisiert. Die einzelnen Aufgaben der Bedarfsstellen, der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung sind klar voneinander abgegrenzt und verbindlich zugewiesen. Die Organisation des Vergabewesens ist grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher und routiniert erledigen zu können. Einige Details, beispielsweise der Themenbereich der Nachträge, bedürfen aus Sicht der gpaNRW jedoch der Überarbeitung.

Die Stadt nutzt zur Abwicklung ihrer Vergaben sowohl Papierakten als auch elektronische Vergabesysteme. Über ein vollständiges, elektronisches Vergabemanagementsystem verfügt sie aktuell nicht. Dies führt zu teilweise doppelter Aktenführung und zu Verzögerungen im Vergabeprozess.

Die internen Regelungen zur Korruptionsprävention sind bei der Stadt Baesweiler umfangreich und auf einem aktuellen Stand. Sie sollten jedoch in Teilbereichen ergänzt werden, etwa durch die Einführung einer regelmäßigen Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Beschäftigten.

Die Stadt Baesweiler hat Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Diese sind gut geeignet, Sponsoring rechtssicher abzuwickeln. Die Vorgaben sollten jedoch in einigen Bereichen, etwa im Themenfeld der Transparenz, nachgeschärft werden.

Bislang hat die Stadt Baesweiler auf die Einführung eines strukturierten Bauinvestitionscontrollings verzichtet. Die Betrachtung von zurückliegenden Baumaßnahmen zeigt jedoch, dass es bei einigen Baumaßnahem der Stadt zu hohen Kostensteigerungen kommt. Sie sollte daher der Vorbereitung von Baumaßnahmen eine höhere Priorität einräumen und mehr zeitliche und fachliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von Nachträgen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

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 Baesweiler** 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

- Die Stadt Baesweiler hat durch die Einrichtung ihrer zentralen Vergabestelle sowie durch ihre Vergabedienstanweisung eine Organisationsform geschaffen, die gut geeignet ist, Vergaben zügig und rechtskonform abzuwickeln. Die einzuhaltenden Mechanismen des Vergabeprozesses sorgen für ein hohes Maß an Korruptionsprävention im Vergabeverfahren.

- **Feststellung**
  Die Vergabedienstanweisungen der Stadt gibt konkret vor, ab welcher Auftragssumme das örtliche Rechnungsprüfungsamt zu beteiligen ist. Die Rechnungsprüfungsordnung sieht hingegen keine Beteiligung bei Vergabeverfahren vor und ist daher anzupassen.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Baesweiler** regelt die wesentlichen Vorgaben rund um das Thema „Vergabe“ in ihrer Vergabedienstanweisung[19]. Bei allen Vergabeverfahren ist zusätzlich die Rechnungsprüfungsordnung[20] zu beachten.

→ Die Vergabedienstanweisung sowie die Rechnungsprüfungsordnung hat die Stadt erst kürzlich überarbeitet und sind daher auf dem aktuellen Stand der Rechtslage.

Allerdings ist zu beachten, dass die Rechnungsprüfungsordnung aktuell keine Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung an Vergabeverfahren beinhaltet.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte ihre Rechnungsprüfungsordnung um Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren ergänzen.

Die Stadt Baesweiler verfügt seit Mai 2018 über eine zentrale Vergabestelle (ZVS). Diese ist organisatorisch beim Rechnungsprüfungsamt angesiedelt. Sie wickelt alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ab einer Höhe von 5.000 Euro netto über die ZVS ab. ab. Die Vergabedienstanweisung der Stadt gibt vor, welche konkreten Tätigkeiten in den Aufgabenbereich der ZVS fallen und beschreibt exakt, welche Angaben die Dokumentation einer Vergabe enthalten muss.

Konkret hat die ZVS folgende Aufgaben:

- Wahl des Vergabeverfahrens in Abstimmung mit dem Fachamt
- Zusammenstellung der formalen Bestandteile der Vergabeunterlagen
- Federführende Beantwortung von Anfragen während der Ausschreibungsphase
- Durchführen der ex ante- und ex post-Veröffentlichungen
- Durchführung der Submission in Verbindung mit dem Rechnungsprüfungsamt
- Formale Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit
- Nachforderung von fehlenden Unterlagen

[19] Dienstanweisung für Vergaben der Stadt Baesweiler vom 01. Oktober 2020

[20] Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Baesweiler vom 04. Februar 2020

- Leitung von Aufklärungs- und Bietergesprächen inkl. Protokollführung
- Fertigung der Absageschreiben an die Beteiligten eines Verfahrens
- Erstellung von Anfragen nach § 8 KorruptionsbG
- Prüfung nach § 150 a Gewerbeordnung
- Führen des Vergabevermerkes

Die Aufgabenverteilung ist übersichtlich und klar definiert.

Die ZVS führt die Vergaben elektronisch durch und nutzt dazu das Vergabeportal der Wirtschaftsregion Aachen. Parallel führen sowohl die Bedarfsstellen als auch die zentrale Vergabestelle Papierakten. Die Stadt Baesweiler verfügt derzeit noch nicht über ein vollumfängliches Vergabemanagementsystem. Laut Auskunft der Stadt will sie jedoch mittelfristig eine entsprechende Fachsoftware einführen. Ein Vergabemanagementsystem sollte über folgende Funktionen ermöglichen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen
- Bieterdatenbank
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen
- Anbindung zur E-Vergabeplattform, z.B. www.evergabe.nrw.de
- Termin- und Fristenplaner
- Auswertemöglichkeiten
- Verwaltung von Nachträgen
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen

Neben der ZVS sollten sowohl die Bedarfsstellen als auch die Rechnungsprüfung mit den jeweils individuellen Berechtigungsstrukturen auf die elektronische Vergabeakte zugreifen können. Durch ein vollständiges Vergabemanagementsystem kann die Stadt sicherstellen, dass sie nur eine zentrale, digitale Maßnahmenakte vorhält, welche vollständig und vor Manipulationen geschützt ist. Die oftmals verbreite Situation, dass es mehrere, jedoch jeweils unvollständige „Teil-Akten“ in Papierform gibt, wird somit verhindert. Über eine entsprechende Fachsoftware könnte die Stadt Baesweiler technisch sicherstellen, dass gesetzliche Fristen sowie verbindliche Beteiligungswege zwingend eingehalten werden, etwa die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Das Vergabewesen ist in seiner Gesamtheit hoch komplex und damit fehleranfällig. Die Mitarbeitenden der zentralen Vergabestelle müssen daher besondere Fachkenntnisse vorhalten und stets aktuell halten. Hierzu gehört insbesondere die regelmäßige Fortbildung der Bediensteten. Nicht zuletzt bei Fördermaßnahmen des Landes oder des Bundes läuft eine Kommune Gefahr,

erhaltene Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn die zugrundeliegenden Vergabeverfahren nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen. Weiterhin sind gerade bei größeren Projekten unterlegene Firmen heute mehr denn je bereit, die zuständige Vergabekammer anzurufen, um konkrete Vergabemaßnahmen prüfen zu lassen.

Die Stadt Baesweiler hat Regelungen zur Thematik der Nachträge in ihrer Dienstanweisung festgelegt. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Kapitel „5.6 Nachträge“.

Ein Bauvorhaben gilt grundsätzlich erst mit der Abnahme als beendet und dem Nutzer übergeben. Sofern eine förmliche Abnahme vereinbart ist, erfolgt eine gemeinsame Begehung von Auftraggeber und Auftragnehmer. Von dieser Begehung erstellt der Auftraggeber ein Abnahmeprotokoll mit allen festgestellten Mängeln. Dieses Protokoll unterschreiben alle beteiligten Vertragspartner. Es enthält mindestens:

- Verbliebene Mängel,
- Vorbehalte wegen Vertragsstrafe,
- Minderung für nicht zu beseitigende Mängel,
- Termin zur Mängelbeseitigung sowie
- Beginn (Abnahmedatum) und Ende der Verjährungsfrist der Mängelansprüche.

Gemäß § 12 Abs. 5 VOB/B gilt eine Leistung mit Ablauf von zwölf Werktagen nach schriftlicher Mitteilung über die Fertigstellung der Leistung als abgenommen, wenn keine Abnahme verlangt wird. Durch eine fehlende Abnahme ginge ein etwaiges Risiko auf die Stadt Baesweiler über, was im Zweifel zu hohen Folgekosten führen kann.

Die Stadt Baesweiler hat in ihrer Vergabedienstanweisung festgelegt, dass jede Leistung durch die Bedarfsstelle auf Vollständigkeit und Übereinstimmung mit den geforderten Leistungsmerkmalen zu prüfen ist. Über die Abnahme ist jeweils ein Protokoll zu fertigen.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**
Die internen Regelungen der Stadt Baesweiler zur Korruptionsprävention sind grundsätzlich gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu bilden. Eine konkrete Schwachstellenanalyse hat die Stadt bislang nicht durchgeführt. Regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beschäftigten finden nicht statt. Weiterhin kommt die Stadt aktuell ihren Veröffentlichungspflichten aus §§ 16 und 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht vollständig nach.

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[21] 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 Baesweiler** hat zur Korruptionsprävention separate Dienstanweisungen[22] erlassen. Sie erläutert in ihren Regelungen, dass Korruption bei den Bürgerinnen und Bürgern das Vertrauen in die gerechte Aufgabenerfüllung untergräbt und daher bereits jeder Anschein, dass die Beschäftigten der Stadt für persönliche Vorteile im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung empfänglich sein könnten, wirksam vermieden werden muss. In diesem Zuge legt sie Wert darauf, dass jeder Beschäftigte der Stadt für das Thema sensibilisiert wird und konkrete Handlungsanweisungen erhält, wie bei einem bestehenden Verdacht auf Korruption zu handeln ist. Sie erläutert system- und personenbezogene Indikatoren, die Warnsignale im Hinblick auf Korruptionsgefahren sein können.

Im Weiteren definiert die Stadt besonders korruptionsgefährdete Bereiche, beispielsweise Stellen, bei denen Aufträge vergeben oder Verträge abgeschlossen sowie Grundstücke oder sonstige Vermögenswerte veräußert werden. Sie hat jedoch bislang noch keine konkrete Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten vorgenommen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere auf folgende Fragestellungen eingehen:

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

[22] Dienstanweisung zur Korruptionsprävention bei der Stadt Baesweiler vom 01. Februar 2021 sowie Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) vom 01. Februar 2021

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

Die Dienstanweisung „Belohnung und Geschenke" legt als Verhaltensgrundsatz fest, dass Beschäftigte Belohnungen und Geschenke (Vorteile) aller Art ablehnen sollen. Detailliert geht die Regelung auf Ausnahmetatbestände, etwa die Annahme von geringwertigen Reklameartikel wie Kugelschreiber, einfache Kalender etc. sowie auf die rechtlichen Folgen bei Zuwiderhandlung gegen die interne Dienstanweisung ein.

§ 16 KorruptionsbG legt fest, dass Mandatsträger[23] Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen.

Die Stadt gibt dazu an, dass die Angaben im Zuge der Überprüfung des Jahresabschlusses nach § 95 Absatz 3 Gemeindeordnung NRW durch die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt und die Daten darüber hinaus an die Kommunalaufsicht gemeldet werden. Weiterhin liegen die Angaben zur Einsichtnahme im Rathaus aus. Darüber wird die Öffentlichkeit im Zuge einer Bekanntmachung informiert.

Der Veröffentlichungsgedanke aus § 16 KorruptionsbG NRW verfolgt jedoch das Ziel, dass sich jeder, ohne größeren Aufwand, über die Tätigkeiten der Mandatsträger informieren kann. Die zwingend vorgesehene Veröffentlichung könnte beispielsweise durch Angaben im Amtsblatt oder über die Internetseite der Stadt Baesweiler erfolgen. Die bloße Möglichkeit der Einsichtnahme im Rathaus erscheint nicht ausreichend, um dem Öffentlichkeitsprinzip gerecht zu werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die Veröffentlichung der geforderten Angaben auf geeignete Weise, beispielsweise auf ihrer Internetseite, vornehmen.

[23] Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinde, Mitglieder der Bezirksvertretungen bzw. Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 17 KorruptionsbG Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG[24] vor Übernahme dem Rat anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Rat bis zum 31. März jeden Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Die Stadt Baesweiler gibt an, dass die Kommunalaufsicht jährlich die entsprechenden Daten anfordert und somit der Verpflichtung genüge getan sei.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte durch die jährliche Vorlage einer öffentlichen Drucksache ihren Veröffentlichungspflichten nachkommen.

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 Baesweiler hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgenommen. Diese sind gut geeignet, Sponsoring rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. In Teilaspekten besteht aus Sicht der gpaNRW Anpassungsbedarf.

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 Baesweiler** hat umfangreiche Regelungen zum Sponsoring in ihrer Dienstanweisung[25] aufgenommen. Besonderen Wert legt die Stadt darauf, dass der Anschein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns nicht zu erwarten ist. Insbesondere ist die Integrität der öffentlichen Verwaltung zu wahren, jeder böse Anschein bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und in jeder Form von Korruption und unzulässiger Beeinflussung vorzubeugen.

Die Stadt legt fest, dass für alle Fälle des Sponsorings eine schriftliche Dokumentation von Art und Umfang der Leistung und Gegenleistung in Form eines Sponsoringvertrages vorzunehmen ist. Weiterhin ist die Laufzeit des Vertrages zu definieren und eine formelle Kündigungsmöglich-

[24] § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

[25] Dienstanweisung über eine Rahmenregelung zum Sponsoring vom 01. Februar 2021

keit aufzunehmen. Die Stadt hat der Dienstanweisung einen Mustervertrag als Anlage beigefügt, der zu verwenden ist. In der Dienstanweisung hat die Stadt eine sich am Wert des Sponsorings orientierende Zuständigkeitsregelung erlassen. Demnach entscheidet der Rat über Sponsoringleistungen ab 25.000 Euro. Über die Annahme geringerer Sponsoringbeträge entscheidet der Bürgermeister.

➔ **Empfehlung**
Aus Sicht der gpaNRW sollten die Wertgrenzen überdacht und nach unten korrigiert werden. Die niederschwellige Einbindung des Rates in Angelegenheiten des Sponsorings kommt dem Transparenzgedanken zugute und fordert das Vertrauen der Bevölkerung in Sponsoring insgesamt.

Die Dienstanweisung sieht vor, dass Kopien der geschlossenen Sponsoringverträge der örtlichen Rechnungsprüfung sowie dem Korruptionsschutzbeauftragten zugeleitet werden. Bei Sponsoring ab einem Wert von 25.000 Euro sind die Unterlagen vor Vertragsabschluss der Rechnungsprüfung vorzulegen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte unabhängig vom Wert der Leistung jede Sponsoringmaßnahme vor Vertragsschluss der örtlichen Rechnungsprüfung vorlegen.

Um jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden, sind die Kommunen verpflichtet mit Sponsoringleistungen neutral, unabhängig und transparent umzugehen. Daher sollte eine Stadt regelmäßig einen Sponsoringbericht veröffentlichen, der folgende Angaben umfasst:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung
- Daten der Sponsoringpartner
- Haushaltsrechtliche Verbuchung der Sponsoringleistung

Die Stadt Baesweiler führt zwar Listen über eingegangene Sponsoringleistungen, jedoch legt sie diese Listen nur zur Einsichtnahme aus. Aus Sicht der gpaNRW sollte sie zur Stärkung des Transparenzgedankens erhaltene Sponsoringleistungen etwa im Zuge einer öffentlichen Drucksache an den Rat oder in Form einer Bekanntmachung im Amtsblatt veröffentlichen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Sollte die Entstehung von Nebenkosten nicht zu verhindern sein, sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Bei Sponsoringverträgen sollte die Stadt darüber hinaus die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte durch das Sponsoring verursachte Folgekosten oder Haftungsrisiken nach Möglichkeit stets dem Sponsor übertragen.

Durch die in der Dienstanweisung vorgesehene verbindliche Einschaltung der Kämmerei stellt die Stadt Baesweiler sicher, dass die Sponsorenleistungen ordnungsgemäß verbucht werden und etwaige steuerliche Aspekte Berücksichtigung finden.

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 Baesweiler verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert der von der gpaNRW betrachteten Maßnahmen geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.

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

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

Die **Stadt Baesweiler** investiert jährliche hohe Beträge im Zuge von Baumaßnahmen. In den Jahren 2018 – 2020 hat sie rund 23,5 Mio. Euro für Baumaßnahmen ausgegeben. Auch für die Folgejahre 2021 – 2023 plant Baesweiler Ausgaben für Baumaßnahmen in Höhe von rund 45 Mio. Euro. Aus Sicht der gpaNRW machen diese Zahlen deutlich, dass die Stadt auf den Baubereich besonderen Fokus legen sollte.

Das BIC soll nicht nur eine Baukostenkontrolle sein. Es soll ein Steuerungsinstrument für eine Kommune sein, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme. Es beinhaltet die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressort-

übergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Eine Kommune sollte hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben. Sinnvollerweise sollte die für das BIC verantwortliche Organisationseinheit aufgrund der Informationsbündelung und der Entscheidungsvorbereitung nahe bei der Verwaltungsführung angesiedelt sein.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen[26]

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW[27] verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind. Weiterhin ist ein Bauzeitenplan beizufügen. Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und insbesondere bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann. Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann. Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich häufig in vermeidbaren Mehrkosten.

[26] Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

[27] Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

Als Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In der Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie Informationsbündelung
- Strukturiertes Berichtswesen während der Baumaßnahme

Eine eigenständige oder zentral organisierte Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der Stadt Baesweiler nicht. Dennoch finden innerhalb der Verwaltung vor und während größerer Baumaßnahmen Abstimmungsprozesse statt, die einem Bauinvestitionscontrolling sehr nahekommen. Bei größeren Projekten beauftragt die Stadt Baesweiler externe Fachbüros mit unterstützenden Ingenieurleistungen. Bei der Bedarfsplanung werden die zuständigen Fachämter und späteren Nutzer eingebunden und am Planungsprozess beteiligt. Wesentliche Entscheidungen zu Art und Umfang einer Baumaßnahme werden nach fachlicher Vorbereitung durch die Verwaltung vom Rat getroffen. Nachdem die Mittel bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert. In die tieferen Planungsprozesse sind Fachbereichsleitungen und bei Großprojekten auch die Dezernenten sowie der Bürgermeister mit eingebunden. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Bei Bedarf werden in politischen Gremien notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte die Stadt im Zuge eines Berichtswesens einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung sollten hinsichtlich der Ursachen analysiert werden, so dass wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt werden.

Die Kostenentwicklung im Baubereich war in den letzten Jahren sehr massiv und lag deutlich über der allgemeinen Kostensteigerungsrate. Baumaßnahmen der öffentlichen Hand unterliegen oftmals jahrelanger Vorbereitungszeiten, so dass zugrundeliegende Kostenschätzungen innerhalb weniger Jahre zur Makulatur werden. Auch diese Gesichtspunkte müssen zwingend Gegenstand eines guten BIC sein.

➔ **Empfehlung**
Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Baesweiler zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.

Die Stadt gibt an, dass sie künftig die Wirtschaftlichkeit von verschiedenen Planungsvarianten anhand eines Softwaretools des Landes untersuchen möchte. Konkrete Umsetzungsschritte dazu gibt es bislang jedoch noch nicht.

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 Baesweiler vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ **Feststellung**
Die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sind bei der Stadt Baesweiler im Vergleichsjahr 2019 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nachträge nehmen auf die abrechnete Leistungen somit einen spürbaren 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.

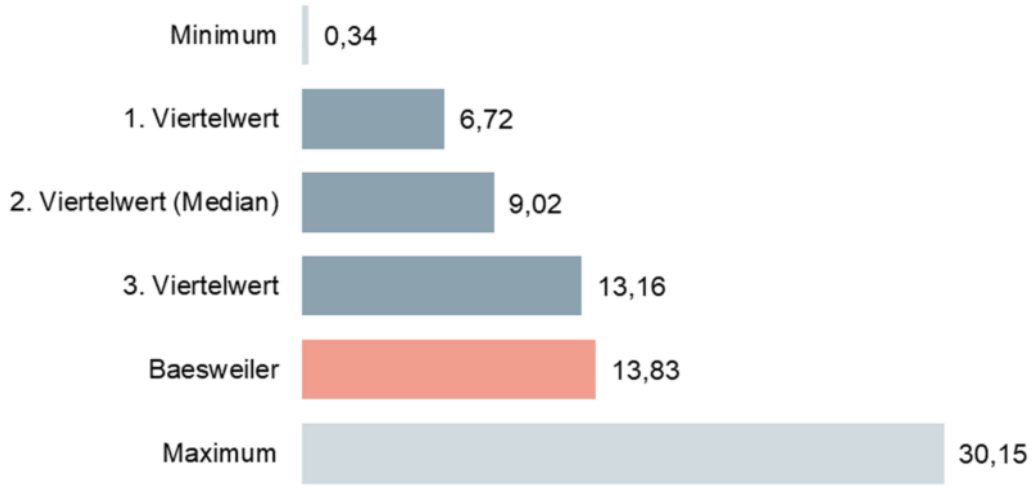
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

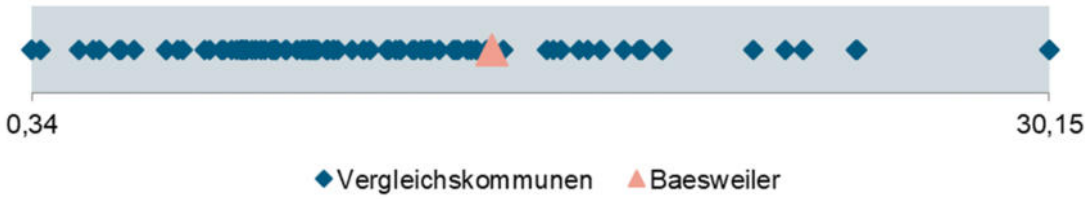
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.790.112	
Abrechnungssummen	7.964.975	
Summe der Unterschreitungen	288.928	3,71
Summe der Überschreitungen	463.790	5,95

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Baesweiler** 23 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 577.923 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Baesweiler damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 95 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Baesweiler arbeitet bei einigen Baumaßnahmen mit vergleichsweise vielen Nachträgen. Weiterhin kommt es zu weiteren Kostensteigerungen, die nicht durch formelle Nachträge abgedeckt sind. (siehe Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“). Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert haben in Baesweiler einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, etwa bei aufwendigen Baumaßnahmen oder bei Bauen im Bestand, können Nachträge nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann eine Stadt Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Baumaßnahmen. Die Stadt sollte die gewünschte Leistung in einem Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend beschreiben, da dieses im Verlauf der Maßnahmen zum wesentlichen Vertragsbestandteil wird. Je exakter das Leistungsverzeichnis ausgearbeitet wird, desto geringer fallen im weiteren Verlauf die Abweichungen vom Auftragswert aus. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen und der Vorbereitung von Baumaßnahmen insgesamt stärke Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Die aktuellen Regelungen der Stadt Baesweiler zu Nachtragsaufträgen reichen nicht aus, um Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können.

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

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

Die **Stadt Baesweiler** hat in ihrer Vergabedienstanweisung definiert, dass als Nachtragsaufträge solche Aufträge zu verstehen sind, die im unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit derselben im Hauptauftrag gegebenen Leistung stehen. Für den Fall der Beauftragung eines Nachtrages sind die zugrundliegenden Ursachen im Rahmen eines Vermerkes schriftlich zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.

Die Dienstanweisung legt weiterhin fest, dass Nachtragsaufträge, die den Hauptauftrag um 50 Prozent oder aber 25.000 Euro überschreiten, der vorherigen Zustimmung des Vergabebefugten bedürfen, der den Hauptauftrag vergeben hat.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Bereich „Nachträge“ nachgeschärft und deutlich kleinteiliger geregelt werden. Im Zuge der Überarbeitung sollte vorgegeben werden, welche Stelle für die Abwicklung von Nachaufträgen inhaltlich zuständig ist. Die Stadt gibt an, dass in der Praxis Nachträge mit einem Wert ab 5.000 Euro netto vor Auftragserteilung der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Auch Sicht der gpaNRW sollte die „geübte Praxis“ zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung auch formell in der Rechnungsprüfungsordnung verankert werden. Dabei sollte die Stadt Wertgrenzen vorgeben, die sich eher im unteren Bereich orientieren, um sicherzustellen, dass die Sicherheitsmechanismen des internen Vergaberechts sowie der örtlichen Rechnungsprüfung frühzeitig greifen. Beispielsweise sollten Nachträge ab einem Wert von 10 Prozent des Hauptauftrages, mindestens jedoch 2.500 Euro netto, mit einer Pflicht zur Vorlage bei der örtlichen Rechnungsprüfung eingehergehen. Die Regelung sollte so formuliert sein, dass sie auch für mehrere Einzelnachträge gilt, die kumuliert die neue Wertgrenze erreichen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Baesweiler bisher nicht eingerichtet. Sie nimmt keine systematische Auswertung des Umfangs und der zugrundeliegenden Ursachen für

die Nachträge vor. Eine Auswertung könnte jedoch gute Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte, schwerpunktmäßig in der Bedarfsermittlung oder bei den Leistungsbeschreibungen liefern.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen nachschärfen und auch die Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen anpassen. Weiterhin sollte sie ein strukturiertes Nachtragsmanagement aufbauen.

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 – Vergabe

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Vergabedienstanweisungen der Stadt gibt konkret vor, ab welcher Auftragssumme das örtliche Rechnungsprüfungsamt zu beteiligen ist. Die Rechnungsprüfungsordnung sieht hingegen keine Beteiligung bei Vergabeverfahren vor und ist daher anzupassen.	104	E1	Die Stadt Baesweiler sollte ihre Rechnungsprüfungsordnung um Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren ergänzen.	105
F2	Die internen Regelungen der Stadt Baesweiler zur Korruptionsprävention sind grundsätzlich gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu bilden. Eine konkrete Schwachstellenanalyse hat die Stadt bislang nicht durchgeführt. Regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beschäftigten finden nicht statt. Weiterhin kommt die Stadt aktuell ihren Veröffentlichungspflichten aus §§ 16 und 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht vollständig nach.	107	E2.1	Die Stadt Baesweiler sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.	108
			E2.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Veröffentlichung der geforderten Angaben auf geeignete Weise, beispielsweise auf ihrer Internetseite, vornehmen.	109
			E2.3	Die Stadt Baesweiler sollte durch die jährliche Vorlage einer öffentlichen Drucksache ihren Veröffentlichungspflichten nachkommen.	110
Sponsoring					
F3	Die Stadt Baesweiler hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgenommen. Diese sind gut geeignet, Sponsoring rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. In Teilaspekten besteht aus Sicht der gpaNRW Anpassungsbedarf.	110	E3.1	Aus Sicht der gpaNRW sollten die Wertgrenzen überdacht und nach unten korrigiert werden. Die niederschwellige Einbindung des Rates in Angelegenheiten des Sponsorings kommt dem Transparenzgedanken zugute und fordert das Vertrauen der Bevölkerung in Sponsoring insgesamt.	111
			E3.2	Die Stadt sollte unabhängig vom Wert der Leistung jede Sponsoringmaßnahme vor Vertragsschluss der örtlichen Rechnungsprüfung vorlegen.	111

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Stadt Baesweiler sollte durch das Sponsoring verursachte Folgekosten oder Haftungsrisiken nach Möglichkeit stets dem Sponsor übertragen.	111
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Baesweiler verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert der von der gpaNRW betrachteten Maßnahmen geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.	112	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Baesweiler zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.	114
Nachtragswesen					
F5	Die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sind bei der Stadt Baesweiler im Vergleichsjahr 2019 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bei Baumaßnahmen kommt es zu Abweichungen, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind. Nachträge nehmen auf die abrechnete Leistungen somit einen spürbaren Einfluss.	115	E5	Die Stadt Baesweiler sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen und der Vorbereitung von Baumaßnahmen insgesamt stärke Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen.	116
F6	Die aktuellen Regelungen der Stadt Baesweiler zu Nachtragsaufträgen reichen nicht aus, um Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können.	117	E6	Die Stadt Baesweiler sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen nachschärfen und auch die Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen anpassen. Weiterhin sollte sie ein strukturiertes Nachtragsmanagement aufbauen.	118
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Baesweiler bei den vorliegenden Baumaßnahmen interne Regelungen zum Vergaberecht nicht eingehalten hat. Weiterhin sind die Maßnahmenakten nicht durchgängig nachzuvollziehen. Entstandene Mehrkosten, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind, wurden ohne Berücksichtigung der internen Vorgaben zum Nachtragswesen abgerechnet.				
F8	Die Stadt Baesweiler hat im vorliegenden Fall gegen die Bestimmungen der Vergabedienstanweisung verstoßen.		E8	Auch bei zeitlich dringlichen Projekten sollte die Stadt die Grundprinzipien des Vergabewesens einhalten.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die vorliegende Maßnahmenakte ist inhaltlich nicht vollständig nachzuvollziehen. Weiterhin ist unklar, ob bei den weiteren Kostensteigerungen die internen Regelungen zur Behandlung von Nachträgen sowie die internen Beteiligungsvorgaben eingehalten wurden.		E9.1	Die Stadt Baesweiler sollte Maßnahmenakten stets lückenlos und nachvollziehbar führen. Dies gilt insbesondere für Art, Ursache und Höhe von etwaigen Mehrkosten sowie für Änderungen in der Bauausführung.	
			E9.2	Maßnahmenakten sollten stets nachvollziehbar und lückenlos sein. Etwaige Mehrkosten sollten schlüssig und vollständig erläutert und unter Berücksichtigung der Vergaberegeln formell beauftragt werden.	

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Baesweiler konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Insgesamt bestehen in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten, um die Grundlagen für die Steuerung zu verbessern.

Eine Straßendatenbank ist noch nicht vorhanden. Die entsprechenden Daten sind in individuellen Tabellen hinterlegt. Die Stadt plant allerdings kurzfristig die Anschaffung einer Straßendatenbank als vollwertige Softwarelösung. Dadurch schafft die Stadt Baesweiler die Grundlage, den gesamten Bereich zu optimieren.

Die letzte Zustandserfassung wurde im Jahr 2015 durchgeführt. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand. Eine neue Zustandserfassung ist für die erste Jahreshälfte 2021 geplant.

Über alle Straßen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Ein erhebliches Risiko ist aufgrund dessen aber nicht zu erkennen, da die Stadt hohe Reinvestitionen in ihre Straßen tätigt.

Die befestigten Wirtschaftswege sind deutlich kritischer zu bewerten. Die Flächen sind veraltet und Unterhaltungsmaßnahmen sowie (Re-)Investitionen finden kaum statt. Auf Grundlage des Wirtschaftswegekonzeptes aus dem Jahr 2019 plant die Stadt Baesweiler hier wesentliche Verbesserungen. Da der Anteil der befestigten Wirtschaftswege in der Stadt Baesweiler mit rund 17 Prozent nur einen geringen Teil ausmacht, haben diese Flächen keine wesentliche Bedeutung.

Mit dem Einsatz einer Straßendatenbank können sowohl das Aufbruchmanagement als auch die Abstimmung zwischen Fachabteilung und Kämmerei vereinfacht werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

5.3 Steuerung

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

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

5.3.1 Datenlage

➔ Die Stadt Baesweiler verfügt über eine gute Datenlage. Die wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

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

Der **Stadt Baesweiler** sind die Flächendaten ihrer Verkehrsflächen bekannt. Sie differenziert dabei zwischen Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, Haupterschließungsstraßen sowie Wirtschaftswegen.

Die Höhe der Aufwendungen sowie der (Re-)Investitionen für die Verkehrsflächen konnte die Stadt Baesweiler liefern.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt die Stadt Baesweiler in einem Abstand von fünf bis zehn Jahren Zustandserfassungen durch. Die letzte Zustandserfassung wurde in 2015 durchgeführt.

Die Stadt Baesweiler nutzt intensiv die von der öffentlichen Hand (EU, Bund, Land) angebotenen Fördermöglichkeiten für Investitionen in die kommunalen Verkehrsflächen. Dafür hat sie im Jahr 2019 ein Wirtschaftswegekonzept in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro aufgestellt. Dieses Konzept dient nunmehr als Grundlage für die Beantragung und Umsetzung von Fördermaßnahmen für die Wirtschaftswege.

Aktuell erstellt die Stadt Baesweiler ein Straßenwegekonzept. Auch hier verfolgt sie das Ziel, auf Grundlage diese Konzeptes Fördermaßnahmen zu generieren. Eine Umsetzung ist für 2021 vorgesehen. Im diesem Zuge plant die Stadt eine aktuelle Zustandsbewertung.

5.3.2 Straßendatenbank

- **Feststellung**
  Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist derzeit noch nicht vorhanden.

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.

Eine Straßendatenbank ist in der **Stadt Baesweiler** nicht vorhanden. Vielmehr arbeitet die Stadt mit selbst geschriebenen Tabellen. Die vorhandenen Fachinformationen sind an ein grafisches Informationssystem angehängt und können über verschiedene „stand alone“-Tabellen ausgewertet und dargestellt werden. Allerdings ist die Datenbasis nicht aktuell.

Für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 wurde durch die technische Hochschule eine Bestands- und Zustandserfassung der Verkehrsflächen auf Grundlage einer visuellen Betrachtung vorgenommen.

Im Zuge einer Folgeinventur wurde in 2015 in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro durch eine visuelle Befahrung die Zustandsbewertung erneuert. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Stadt Baesweiler den Prioritätenplan für Erhaltungsmaßnahmen und stellt entsprechende Mittel in den Haushalt ein.

Nach den jeweiligen Bestands- und Zustandsbewertungen, also von 2008 bis 2014 und auch ab 2016 wurden die Erfassungstabellen nicht fortgeschrieben. Im Zuge des in der ersten Jahreshälfte 2021 geplanten Straßenwegekonzeptes soll auch die Zustandsbewertung aktualisiert werden.

Parallel plant die Stadt Baesweiler die Anschaffung einer Straßendatenbank als vollwertige Softwarelösung. Ziel ist es, die entsprechende Software im Folgejahr (2022) zu implementieren.

Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Baesweiler, auf Grundlage einer aktuellen Zustandserfassung eine vollwertige Straßendatenbank aufzubauen. Mit einer umfassenden und aktuellen Datenlage wird die Fachabteilung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

In der Stadt Baesweiler werden entsprechende Begehungen durch Straßenkontrolleure durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Derzeit werden die Kontrollen in Papierform erfasst und dokumentiert. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank plant das Fachamt, die Kontrollen über mobile Endgeräte zu erfassen und zeitnah in eine zentrale Straßendatenbank einzuspielen. So wäre eine stets aktuelle Auswertung gewährleistet.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.

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

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Baesweiler** nicht vorhanden. Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe soll sich am Bedarf der Stadt Baesweiler orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Betriebshofes auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Baesweiler nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Die Stadt kann hier individuell

entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und einer noch aufzubauenden Straßendatenbank identisch sein. Bestenfalls ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Mit einer Kostenrechnung können die Kosten auf einzelne Anlagenteile verteilt oder nach Straßentypen differenziert werden. Auch ist es möglich, die Kosten einzelner Unterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Verkehrsflächen strategische Ziele und Vorgaben definiert. Kennzahlen werden allerdings nicht gebildet.

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 Baesweiler** hat in der Produktbeschreibung für das Produkt Bereitstellung von Verkehrswegen, Geh-/Radwegen/Parkplätzen, Straßenbeleuchtung (Produkt 120101) folgende allgemeine Ziele formuliert: „Schaffung und Erhaltung einer sicheren Verkehrsinfrastruktur."

Daneben verfolgt die Stadt strategische Vorgaben, die sich aus dem Wirtschaftswegekonzept sowie aus dem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK) ergeben. Damit verbunden ist eine Aufwertung des öffentlichen Raums sowie die Neu- und Umgestaltung von Straßen und Plätzen.

Entsprechende Kennzahlen hat die Stadt Baesweiler allerdings nicht gebildet.

→ **Empfehlung**
Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

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

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

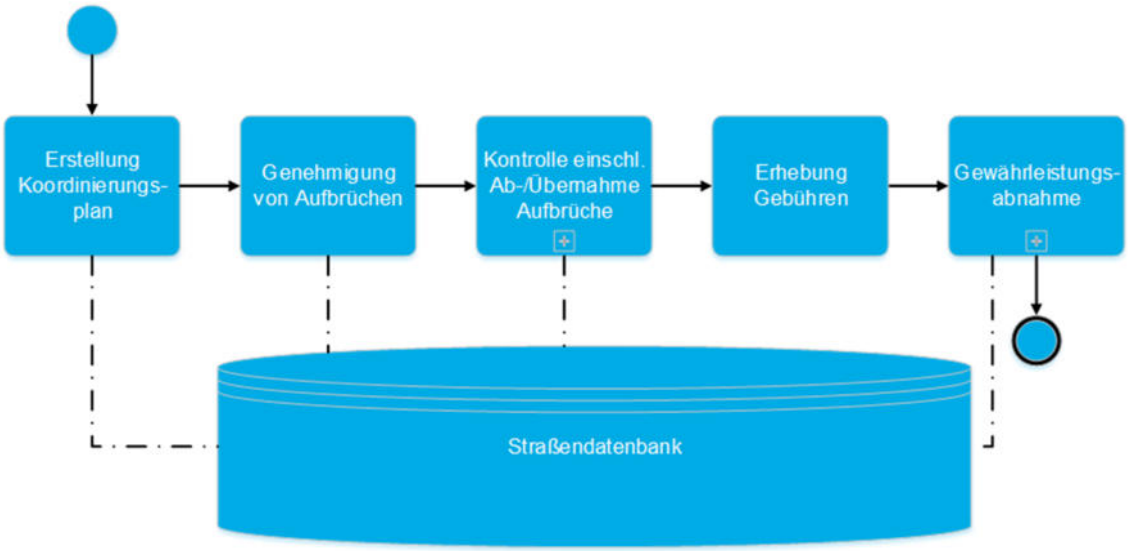
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines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

- **Feststellung**
  Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Das Aufbruchmanagement ist in der **Stadt Baesweiler** im Amt 66 – Amt für Abwasserbeseitigung und Straßenbau organisiert.

Die Stadt Baesweiler und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über die beabsichtigten großflächigen Baumaßnahmen im Straßenraum. Hierfür findet ein jährliches Treffen statt. Bei diesem Treffen gleichen die beteiligten Parteien ihre jeweiligen Baupläne ab. Darüber hinaus stimmen sich Stadt und Vorhabenträger regelmäßig telefonisch ab.

Die Informationen über die Maßnahmen werden zwar per Niederschrift festgehalten, münden allerdings nicht in einem gemeinsamen Koordinierungsplan.

→ **Empfehlung**
Die geplanten Maßnahmen sollten in einem gemeinsamen Koordinierungsplan dokumentiert werden. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Baesweiler die Maßnahmen hierüber bearbeiten.

Die Aufbruchgenehmigungen werden in der Stadt Baesweiler ebenfalls vom Amt 66 erlassen. Für die Antragstellung existiert ein einheitlicher Vordruck. Nach Eingang des Antrages prüft die Stadt diesen und stimmt ihn intern ab.

Liegen keine Hinderungsgründe vor, erteilt die Stadt die Genehmigung. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig.

Die entsprechenden Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche arbeitet die Stadt in die „stand alone-Tabellen“ ein. So hat die Stadt die Möglichkeit, die Maßnahmen über eine Verknüpfung im GIS anzuzeigen.

Der Baubeginn muss in der Stadt Baesweiler nicht angezeigt werden. Die entsprechenden Informationen wie das ausführende Unternehmen oder auch der Ausführungszeitraum ergeben sich aus der Genehmigung. Vor Beginn der Arbeiten findet allerdings mit dem Vorhabenträger ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt. Bei großen Maßnahmen dient dieser dazu, den Ausgangszustand der Fläche festzustellen sowie den Bauablauf zu besprechen. Dabei dokumentiert die Stadt den Ausgangszustand der Fläche.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Baesweiler konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich aus der Genehmigung. Zum einen handelt es sich um individuelle Vorgaben zu der jeweiligen Maßnahme, die in der Genehmigung enthalten sind und in einem Orttermin besprochen und konkretisiert werden. Zum anderen handelt es sich um Vorgaben aus den „Zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Baesweiler Kontrollen der Aufbrüche durch. Die Aufbrüche werden in Abhängigkeit der Maßnahme und Größe kontrolliert. Über die Kontrollen werden entsprechende Niederschriften gefertigt.

Stellen die Kontrolleure Mängel fest, dokumentieren sie diese in Niederschriften. Die Stadt fordert die Vorhabenträger auf, die Mängel zu beseitigen. Bei Bedarf fordert sie vom Vorhabenträger sogenannte Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln.

Nach Beendigung der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Fertigstellungsanzeige. Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei allen Maßnahmen ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Die Abnahme bzw. Übernahme wird in einem Protokoll dokumentiert, welches alle Beteiligte abschließend unterzeichnen. Stellt die Stadt Mängel fest, werden diese entsprechend im Protokoll festgehalten und der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung überprüft die Stadt.

Die Straßen in der Stadt Baesweiler werden regelmäßig durch Straßenkontrolleure begangen. Diese kontrollieren den allgemeinen Zustand sowie die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Baesweiler. Im Laufe der Gewährleistungsfrist kontrollieren die Straßenkontrolleure die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen. Eine Kontrolle ausschließlich der Aufbrüche findet nur sporadisch statt. Stellt die Stadt Mängel fest, wird der Vorgabenträger aufgefordert, diese zu beheben.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet bei größeren Aufbrüchen die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Baesweiler die Aufbrüche auf Mängel.

Stellt die Stadt Mängel fest, zeigt sie diese dem Vorhabenträger an. Die Stadt fordert den Vorhabenträger mit Fristsetzung auf, die Mängel zu beseitigen. Auch hier kontrolliert und dokumentiert die Stadt die Mängelbeseitigung. In Einzelfällen veranlasst die Stadt darüber hinaus Kernbohrungen.

Die Kontrollen sowie die Ab- bzw. Übernahmen von Aufbrüchen dokumentiert die Stadt derzeit in Papierform. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank plant die Fachabteilung, das gesamte Verfahren zu digitalisieren.

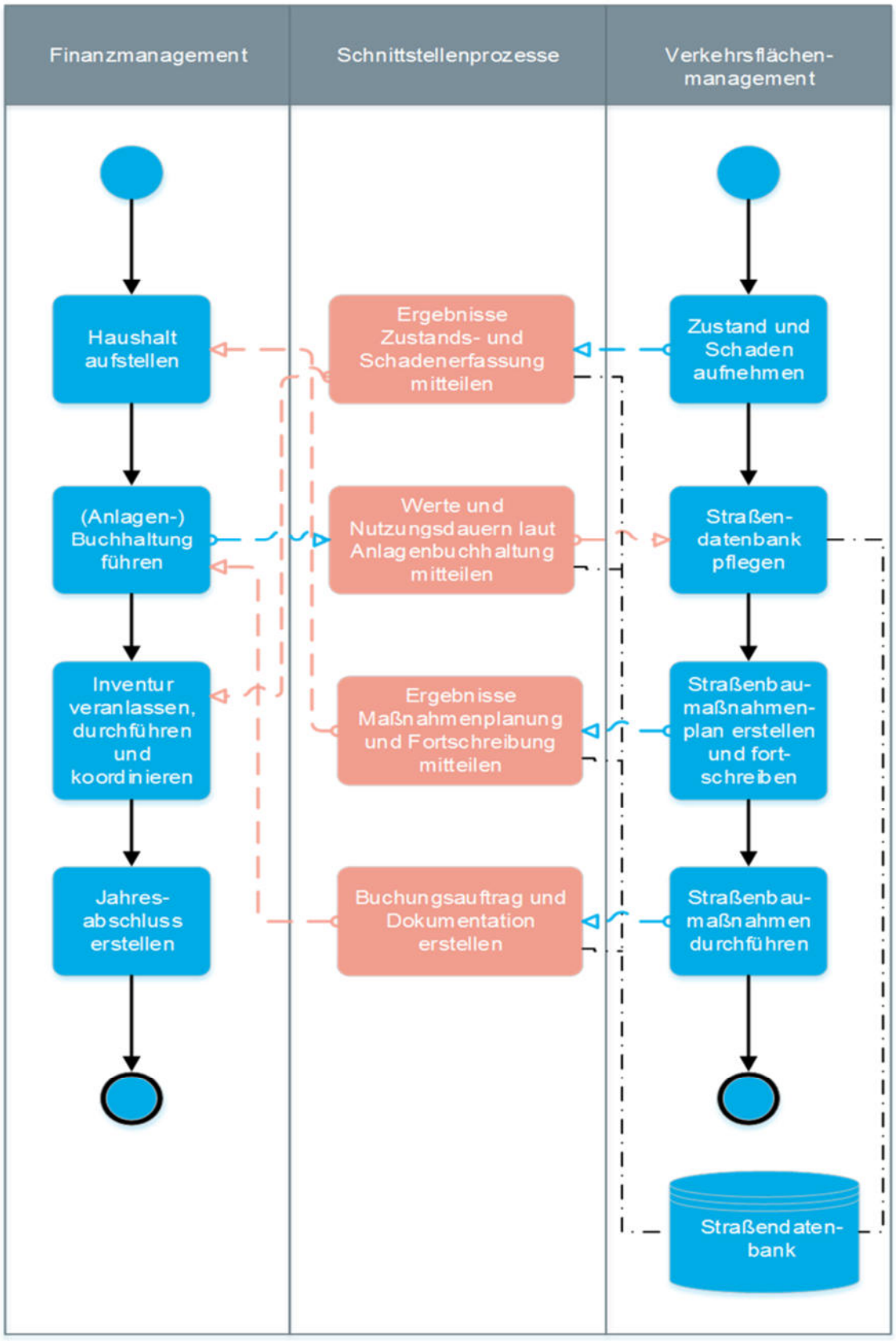
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- **Feststellung**
  Bei der Stadt Baesweiler findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.

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

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

Schnittstellenprozess



In der **Stadt Baesweiler** stimmen sich die Fachabteilung – Amt für Abwasserbeseitigung und Straßenbau (Amt 66) – und die Anlagenbuchhaltung nicht regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Die Buchwerte der Verkehrsflächen führt die Stadt ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei.

Die Daten in der Anlagenbuchhaltung sind nicht vollständig aktuell. Wurden Verkehrsflächen bearbeitet, wurden auch die entsprechenden Anlagegüter angepasst und aktualisiert. Ansonsten basieren die Anlagegüter auf Grundlage der Eröffnungsbilanz.

Eine Straßendatenbank ist in der Fachabteilung nicht vorhanden (siehe Abschnitt 5.3.2 Straßendatenbank). In den alternativ geführten stand alone-Tabellen hinterlegt die Stadt insbesondere die technischen Daten sowie die Zustandserfassungen der Verkehrsflächen.

Die Fachabteilung meldet alle Daten in Zusammenhang mit durgeführten Straßenbaumaßnahmen (fertig gestellte Anlagengüter) sowie Anlagenabgänge, Anlagenzugänge und aktivierte Eigenleistungen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. Zum Jahresende gleichen Fachabteilung und Anlagenbuchhaltung diese Daten ab.

Die Stadt Baesweiler hat eine körperliche Inventur im Zuge der Eröffnungsbilanz durchgeführt. Eine Folgeinventur erfolgte im Jahr 2015. Diese war Grundlage für eine Zustandserfassung. Eine Auswertung für die Anlagenbuchhaltung wurde nicht vorgenommen.

Im Zuge des Straßenwegekonzeptes 2021 und der damit verbundenen Zustandsbewertung plant die Stadt einen Abgleich der Daten von Anlagenbuchhaltung und Fachabteilung. Das Ziel ist eine einheitliche Datengrundlage.

Bei der Stadt Baesweiler gilt das Finanzverfahren der Kämmerei als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Verkehrsvermögens. Bei buchhalterischen Fragen sowie im Zuge der Haushaltsplanung stimmt sich die Kämmerei und die Fachabteilung eng miteinander ab.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte mittelfristig, nach dem Aufbau einer Straßendatenbank, eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten.

So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Bevölkerungsdichte liegt im interkommunalen Vergleich im durchschnittlichen Bereich. Die Verkehrsflächen umfassen überwiegend Straßenflächen.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	970	82	326	503	756	2.151	129

Die Fläche der Stadt Baesweiler beträgt rund 28 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2018 mit rund 27.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2018 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Baesweiler 1,15 Mio. qm Verkehrsflächen. Mit rund 950.000 qm (83 Prozent) umfassen diese zum überwiegenden Teil Straßenflächen. Auf die befestigten Wirtschaftswege entfallen rund 200.000 qm (17 Prozent). Diese haben in Baesweiler aufgrund ihren geringen Anteils keine wesentliche Bedeutung und werden überwiegend landwirtschaftlich genutzt oder dienen der Naherholung.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Bilanzwert des Straßenvermögens hat sich seit der Eröffnungsbilanz aufgrund der hohen Investitionen deutlich erhöht. Bei den Wirtschaftswegen hat sich der Bilanzwert halbiert.

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

In der Stadt Baesweiler beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2018 rund 39,4 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. In Baesweiler sind entsprechende Ausgliederungen nicht vorhanden.

Bilanzkennzahl Baesweiler im Zeitverlauf

	2007	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,3	19,8	20,4	21,4	20,7
Straßenquote in Prozent	16,4	18,7	19,4	20,5	19,8
Wirtschaftswegequote in Prozent	1,9	1,1	1,0	0,9	0,9

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Baesweiler steigt. In der differenzierten Betrachtung sind allerdings zwischen den Straßen und befestigten Wirtschaftswegen deutliche Unterschiede zu erkennen. Zum einen spielen die Wirtschaftswege im Verhältnis zu den Straßen auch beim Bilanzwert eine nur untergeordnete Rolle. Zum anderen ist die Entwicklung im Zeitverlauf unterschiedlich.

An den absoluten Zahlen wird deutlich, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich unterschiedlich entwickelt hat.

Bilanzwert Baesweiler im Zeitverlauf

	2007	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	29,8	36,3	37,6	39,9	39,4
Bilanzwert Straßen in Mio. Euro	26,6	34,4	35,8	38,2	37,8
Bilanzwert Wirtschaftswege in Mio. Euro	3,2	1,9	1,8	1,7	1,6

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 lag der Bilanzwert der Straßen bei rund 26,6 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2018 hat sich das Straßenvermögen um ca. 11,2 Mio. erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von über 40 Prozent. Der Grund für diesen Wertezuwachs liegt an den hohen Investitionen in die Straßen, die die Stadt Baesweiler in den letzten Jahren vorgenommen hat. Diese liegen zum Teil deutlich über den Abschreibungen.

Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2014 bis 2018 im Mittel bei 1,0 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei 1,6 Mio. Euro. Die Stadt Baesweiler hat dargestellt, dass sie zahlreiche Städtebaufördermaßnahmen umgesetzt hat. Hier sind insbesondere Maßnahmen im Rahmen des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK) zu nennen.

Bei den Wirtschaftswegen wird die untergeordnete Rolle sehr deutlich. Investitionen haben hier nicht stattgefunden. In der Folge hat sich der Bilanzwert seit der Eröffnungsbilanz halbiert. Allerdings hat die Stadt Baesweiler trotz der nachrangigen Bedeutung hier einen gewissen Handlungsbedarf erkannt und plant auf Grundlage des Wirtschaftswegekonzeptes ab dem Jahr 2021 erste Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung des Zustandes.

An dieser Stelle wird auf den noch folgenden Abschnitt Reinvestitionen verwiesen, aus dem sich weitere Ausführungen zu Reinvestitionen ergeben.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Baesweiler gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018

Kennzahlen	Richtwert	Baesweiler
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,26
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	100	78,80
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	50,00	66,67

5.6.1 Alter und Zustand

➔ **Feststellung**
Bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswege stellen sich Alter und Zustand sehr unterschiedlich dar. Die Straßen sind positiv zu bewerten. Bei den Wirtschaftswegen ergibt sich ein Handlungsbedarf.

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.

Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Baesweiler** für die Verkehrsflächen 60 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt 20 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 67 Prozent. Damit liegt der Wert deutlich über dem Richtwert.

In der differenzierten Betrachtung ergeben sich allerdings deutliche Unterschiede:

Kennzahlen	Richtwert	Baesweiler
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	50,00	49,15
Anlagenabnutzungsgrad befestige Wirtschaftswege in Prozent	50,00	80,00

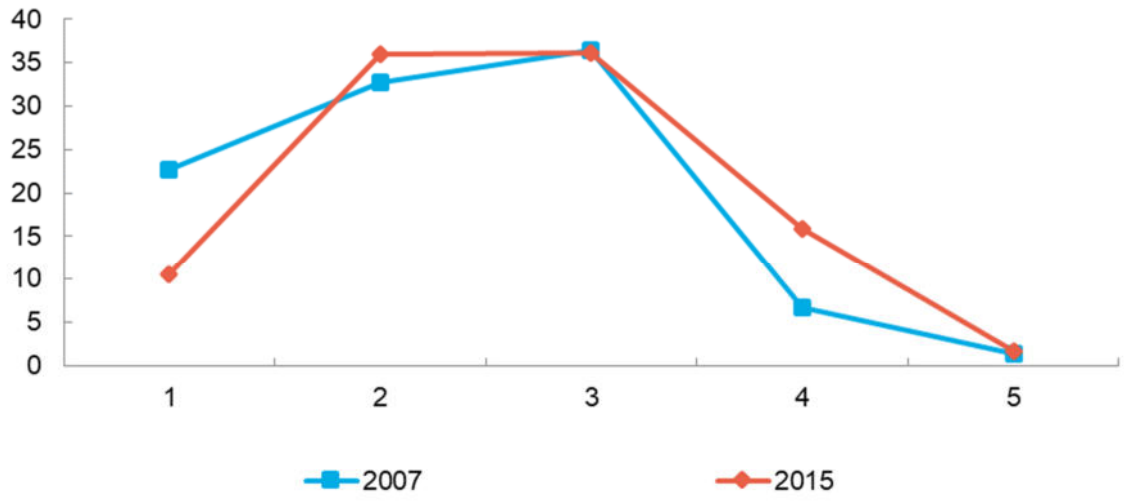
Bei den Straßen ist zu erkennen, dass mit einer Restnutzungsdauer von 30 Jahren der Anlagenabnutzungsgrad nahezu beim Richtwert liegt. Die befestigten Wirtschaftswege haben eine Restnutzungsdauer von nur noch 12 Jahren. Daraus ergeben sich ein hoher Anlagenabnutzungsgrad und eine Überalterung der Wirtschaftswege.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Der Stadt Baesweiler liegen Zustandsdaten ihrer Straßen und Wirtschaftswege aus der Eröffnungsbilanz zum Jahr 2007 sowie aus einer Folgeinventur in 2015 vor.

Bei den Straßenflächen ergibt sich folgendes Bild:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in Prozent



Jahr	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
2007	23	33	36	7	1
2015	11	36	36	16	1

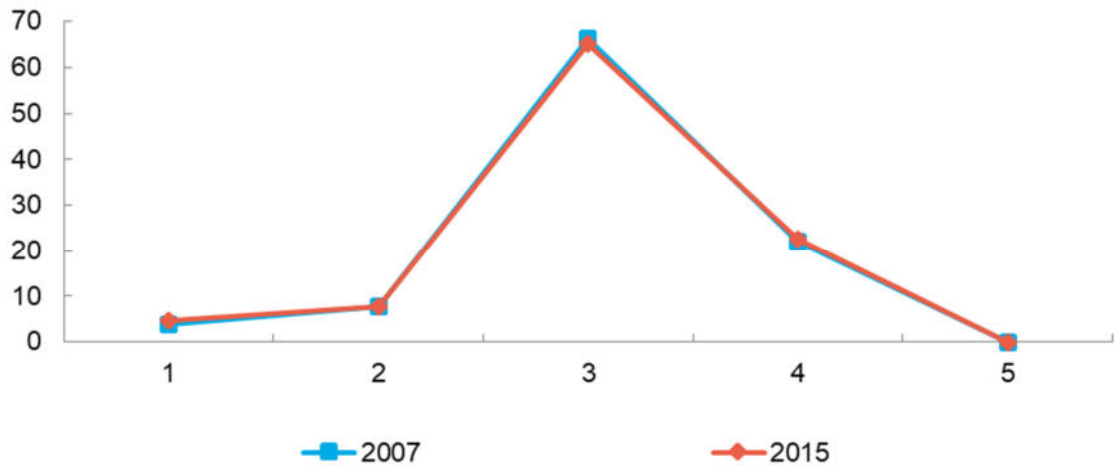
Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Augenscheinlich hat sich der Zustand der Straßenflächen von 2007 bis 2015 um rund zehn Prozentpunkte verschlechtert. Der Anteil der Flächen in der Zustandsklasse eins hat sich verringert, der in der Zustandsklasse vier erhöht. Die Stadt Baesweiler hat allerdings nachvollziehbar dargestellt, dass sich keine wirkliche Verschlechterung der Straßenflächen ergeben hat. Vielmehr liegt der Unterschied an der unterschiedlichen Bewertung der Straßenflächen in den beiden Jahren der Bewertung (siehe hierzu die Ausführungen im Abschnitt 5.3.1 Datenlage).

Insgesamt befindet sich der Straßenzustand auf einem hohen Niveau. Bei der letzten Zustandsbewertung 2015 befand sich annähernd die Hälfte der Straßenflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Über ein Drittel immer noch in einem mittleren Zustand. In der ersten Jahreshälfte 2021 plant die Stadt eine neue Zustandsbewertung. Dadurch erhält die Stadt Baesweiler ein aktuelles Bild ihrer Straßenflächen. Auf dieser Grundlage lassen sich gezielt Maßnahmen im Rahmen des Straßenwegekonzeptes umsetzen.

Der Zustand der Wirtschaftswege unterscheidet sich deutlich zu dem der Straßen:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Wirtschaftswegefläche (befestigt) in Prozent



Jahr	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
2007	4	8	66	22	0
2015	5	8	65	23	0

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Eine positive Bewertung wie bei den Straßen kann bei den befestigten Wirtschaftswegen nicht vorgenommen werden. Mir rund zwei Dritteln befand sich der überwiegende Teil der Wirtschaftswege in einem mittleren Zustand. Annähernd ein Viertel der Flächen war in einem schlechten Zustand. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftswege in der Stadt Baesweiler lediglich eine untergeordnete Bedeutung haben. Mit dem Wirtschaftswegekonzept plant die Stadt Baesweiler aber auch hier Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes.

5.6.2 Unterhaltung

- **Feststellung**
  Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Baesweiler in ihre Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes. Das noch relativ geringe Alter der Straßen sowie die Zustandsbewertung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.

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

Die **Stadt Baesweiler** hat im Betrachtungsjahr 2018 für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen rund 300.000 Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten. Dabei bilden die Fremdleistungen (Aufwendungen durch einen Unternehmer) mit über 270.000 Euro den überwiegenden Teil der Leistungen ab. Die Unterhaltungsaufwendungen fließen fast ausschließlich in die Straßen. Lediglich im Jahr 2017 wurde ein Betrag in Höhe von 11.000 Euro für die Wirtschaftswege aufgewendet.

Für die Straßen ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,31 Euro je qm für das Betrachtungsjahr 2018. Allerdings wurden in diesem Jahr außergewöhnlich hohe Aufwendungen getätigt. Diese sind in den Vorjahren deutlich geringer.

Unterhaltungsaufwendungen Straßen im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	147.000	142.000	176.000	83.000	297.000
Unterhaltungsaufwendungen je qm Straßenfläche in Euro	0,16	0,15	0,18	0,09	0,31

In den Folgejahren ab 2019 liegen die Aufwendungen zwischen 140.000 und 200.000 Euro. Daraus ergeben sich weiterhin geringe Kennzahlenwerte von 0,15 Euro bis 0,21 Euro je qm.

Damit setzt die Stadt Baesweiler deutlich geringere Mittel ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss. Bei der Stadt Baesweiler sind mehr als die Hälfte der Straßen Anliegerstraßen.

Weiterhin ist die aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung der Stadt Baesweiler in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem (sehr) guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen

Unterhaltungsaufwendungen noch kein erhebliches Risiko für die Stadt Baesweiler ab. Allerdings mussten in der Vergangenheit bereits außerplanmäßige Abschreibungen gebucht werden. Dies zeigt, dass ein Risiko trotz der positiven Faktoren nicht ausgeschlossen werden kann.

→ **Empfehlung**
Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Baesweiler regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

Die Stadt Baesweiler hat bisher den Schwerpunkt auf (Re-)Investitionen gesetzt. Aus den Ausführungen und den entsprechenden Kennzahlen in dem folgenden Abschnitt wird dies deutlich.

5.6.3 Reinvestitionen

→ Über Jahre betrachtet reinvestiert die Stadt Baesweiler hohe Beträge in ihr vorhandenes Straßennetz, was zur Stärkung des Bilanzansatzes sowie zur Verbesserung des Straßenzustandes führt. Bei den Wirtschaftswegen sind mittelfristig Verbesserungen zu erwarten.

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.

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird.

Die **Stadt Baesweiler** hat in den vergangenen Jahren hohe Investitionen in die Verkehrsflächen getätigt. Dabei hat sie ausschließlich in ihr Straßennetz investiert.

Wie bereits im Abschnitt 5.5.2 Bilanzkennzahlen ausgeführt, hat sich der Bilanzwert der Straßen seit der Eröffnungsbilanz deutlich erhöht. Dabei haben die Reinvestitionen in das vorhandene Straßennetz einen wesentlichen Beitrag geleistet. Diese waren in den vergangenen Jahren durchaus unterschiedlich.

Reinvestitionen Straßen im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionen Straßen in Euro	1.630.000	1.340.000	1.720.000	100.000	960.000
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	166	131	144	8,9	87,3

Die Abschreibungen bei den Straßen haben eine durchschnittliche Höhe von rund eine Mio. Euro. Daraus ergibt sich, mit Ausnahme des Jahres 2017, eine Reinvestitionsquote, die deutlich über dem Richtwert, bzw. im Jahr 2018 im Bereich des Richtwertes liegt.

Auch in den Folgejahren 2019 ff. plant die Stadt Baesweiler mit Reinvestitionen in ihr Straßennetz von durchschnittlich 1,5 Mio. Euro. Dies führt weiterhin zu hohen Reinvestitionsquoten, zur

Stärkung des Bilanzansatzes sowie zur Verbesserung des Straßenzustandes. Allerdings ergeben sich bei den Straßen regelmäßig Verluste aus Anlagenabgängen. Dies sollte die Stadt Baesweiler beobachten.

Die Stadt Baesweiler hat dargestellt, dass sie auf Grundlage des Wirtschaftswegekonzeptes ab dem Jahr 2021 auch Investitionen in die Wirtschaftswege plant. Somit kommt es auch in diesem Bereich mittelfristig zu Verbesserungen.

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	Eine Straßendatenbank als Grundlage für eine systematische Steuerung ist derzeit noch nicht vorhanden.	104			
F2	Die Stadt Baesweiler hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) müssen über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	107	E2	Die Stadt Baesweiler sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.	108
F3	Die Stadt Baesweiler hat für den Bereich der Verkehrsflächen strategische Ziele und Vorgaben definiert. Kennzahlen werden allerdings nicht gebildet.	107	E3	Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.	108
Prozessbetrachtung					
F4	Mit der geplanten Nutzung einer Straßendatenbank kann das gesamte Verfahren optimiert werden.	110	E4	Die geplanten Maßnahmen sollten in einem gemeinsamen Koordinierungsplan dokumentiert werden. Nach dem Aufbau einer Straßendatenbank sollte die Stadt Baesweiler die Maßnahmen hierüber bearbeiten.	128
F5	Bei der Stadt Baesweiler findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Mit der geplanten Straßendatenbank und einer Schnittstelle kann der Datenabgleich vereinfacht werden.	129	E5	Die Stadt Baesweiler sollte mittelfristig, nach dem Aufbau einer Straßendatenbank, eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten.	131
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F6	Bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswege stellen sich Alter und Zustand sehr unterschiedlich dar. Die Straßen sind positiv zu bewerten. Bei den Wirtschaftswegen ergibt sich ein Handlungsbedarf.	117			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Baesweiler in ihre Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes. Das noch relativ geringe Alter der Straßen sowie die Zustandsbewertung zeigen jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	115	E7	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Baesweiler regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Bei Bedarf sollte sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.	118

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Baesweiler 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 in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Baesweiler deutlich zu erkennen. Die Bestattungszahlen haben sich in den letzten Jahren erhöht, was für eine gute Annahme der städtischen Friedhöfe spricht. Daraus ergibt sich auch ein hoher Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen insgesamt.

Die Anzahl der Sarg- und Urnenbestattungen hat sich allerdings deutlich verschoben. Lag der Anteil der Urnenbestattungen vor ca. 30 Jahren noch bei ca. fünf Prozent, liegt dieser mittlerweile bei rund 50 Prozent.

Im Friedhofsbereich ergeben sich unterschiedliche Optimierungsmöglichkeiten. So sollte insbesondere die Datenbasis weiter verbessert werden. Aktuell können einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die entsprechende Zahlenbasis nicht vorhanden ist.

Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis lässt sich ein Berichtswesen aufbauen sowie ein Flächenentwicklungsplan erstellen, der die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt. Wird dieser erstellt, ist die Größe der Stadt bzw. der Friedhöfe angemessen zu berücksichtigen.

Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit, die aktuell nicht stattfindet. Hier könnte die Stadt Baesweiler mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten.

Die Kosten für die Grünflächenunterhaltung liegen im interkommunalen Vergleich deutlich im unteren Bereich.

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	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	6	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	82.684	68.000	90.740	134.861	148.744	266.522	14
Kommunale Friedhofsfläche in qm je Einwohner	3,06	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

Grund- / Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	96,32	43,90	68,94	69,81	88,78	117	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,48	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	69,48	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14

In der Stadt **Baesweiler** existieren aktuell sechs kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Neben den kommunalen Friedhöfen existiert noch ein konfessioneller Friedhof, auf dem allerdings nur noch wenige Bestattungen in den vorhandenen Grabstellen durchgeführt werden.

Die gesamte Friedhofsfläche ist im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Einwohner eher gering. Da jedoch über zwei Drittel der Gemeindefläche zu Erholungszwecken zur Verfügung stehen, müssen die Friedhöfe diesen Zweck nicht erfüllen.

Rund 96 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im oberen Bereich und spiegelt die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe in Baesweiler wider.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Baesweiler deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Stadt Baesweiler gepflegt werden. Bei anhaltendem Trend werden weitere Bestattungsflächen tendenziell nicht mehr benötigt.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der Stadt Baesweiler nicht vorhanden.

Gleichwohl beschäftigt sich die Stadt Baesweiler mit den vorhandenen Erweiterungsflächen. Vor rund drei Jahren wurde eine Erweiterungsfläche am Friedhof Baesweiler, dem größten Friedhof in der Stadt, veräußert und zur Wohnbebauung umgenutzt. Dies wird aktuell umgesetzt.

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 Friedhofsverwaltung, die Gebührenkalkulation sowie die Planung und Unterhaltung der Friedhofsflächen finden in unterschiedlichen Bereichen statt. Ein regelmäßiger Austausch wird vorgenommen.

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.

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der Stadt Baesweiler im Dezernat II und hier innerhalt des Amtes 30 Ordnungsamt in der Abteilung 302 – Bürgerbüro, Standesamt und Friedhofsverwaltung. Hier werden die Bearbeitung der Bestattungen durchgeführt, Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt und das Beschwerdemanagement abgewickelt.

Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Stadt Baesweiler eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt.

Die Gebührenkalkulation findet in der Kämmerei – Amt 20 statt. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation ergeben sich aus dem Abschnitt 6.5 Gebühren.

Die Beplanung der Friedhofsflächen, wie Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern sowie die Unterhaltung der Friedhofsflächen, wird im technischen Dezernat vorgenommen. Die Friedhofsverwaltung steht hier insbesondere mit dem Stadtentwicklungsamt (Amt 60) in regelmäßigen Austausch.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

- **Feststellung**
  Die strategischen Vorgaben sind in der Stadt Baesweiler sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.

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 Baesweiler** hat in der Produktinformation für das Produkt Bestattungswesen (Produktgruppe 1303) eine „ordnungsgemäße und würdevolle Bestattung“ als allgemeines Ziel formuliert.

Dieses allgemein gehaltene Ziel sollte die Stadt Baesweiler für sich konkreter fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Stadt ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.

Kennzahlen können, selbst wenn sie nur stadtintern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist nicht vorhanden. Kennzahlen werden nicht gebildet, lediglich die Bestattungszahlen werden bei Bedarf ausgewertet. Hier kann die Friedhofsverwaltung proaktiv vorgehen und steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.

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 Friedhofwesens.

➔ **Feststellung**
Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.

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

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Baesweiler** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Allerdings sind nicht alle Daten, die für eine optimierte Steuerung notwendig wären, vorhanden. So sind Daten zu belegten und freien Grabstellen nicht erfasst.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.

Zwar kann die Stadt Baesweiler Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine gesicherte, ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt.

Friedhofsflächen mit entsprechenden Grabstellen sind in einem Grünflächeninformationssystem (GIS) nicht vorhanden. Die vorliegenden Pläne sind veraltet. Somit stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen (digitalen) Pläne der Friedhöfe zur Verfügung. Dies würde die tägliche Arbeit jedoch erleichtern und zu einem Mehrwert führen. So könnten Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.

Auch für ein GIS ist eine vollständige Datenbasis notwendig. Mit einer umfassenden Datenlage wird die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt.

Die Stadt hat ausgeführt, dass sie mittelfristig plant, die Friedhofsflächen in einem Grünflächeninformationssystem zu integrieren.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat bisher keine 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.

In der **Stadt Baesweiler** findet eine Öffentlichkeitsarbeit für den Bereich Friedhofswesen nicht statt. Die Stadt hat dargestellt, dass bei den Bestattungen selbst keine spürbare Konkurrenz vorhanden ist. Die Kennzahl zur Nutzungsintensität der Friedhöfe liegt in 2018 bei 96 Prozent und belegt dieses.

Zu den Trauerhallen hat die Stadt allerdings dargestellt, dass auch immer mehr Bestatter u.a. Abschiedsräume anbieten. Hier liegt die entsprechende Kennzahl zur Nutzungsintensität der Trauerhallen bei lediglich rund 66 Prozent.

Die Stadt Baesweiler sollte bei dieser Thematik proaktiv vorgehen und ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten und weiteren Leistungen mindestens auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. So eröffnet die Stadt Baesweiler Interessierten die Möglichkeit, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Stadt angebotenen Leistungen zu beschäftigen. Möglicherweise führt dies zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch Arbeitsentlastung bei der Friedhofsverwaltung.

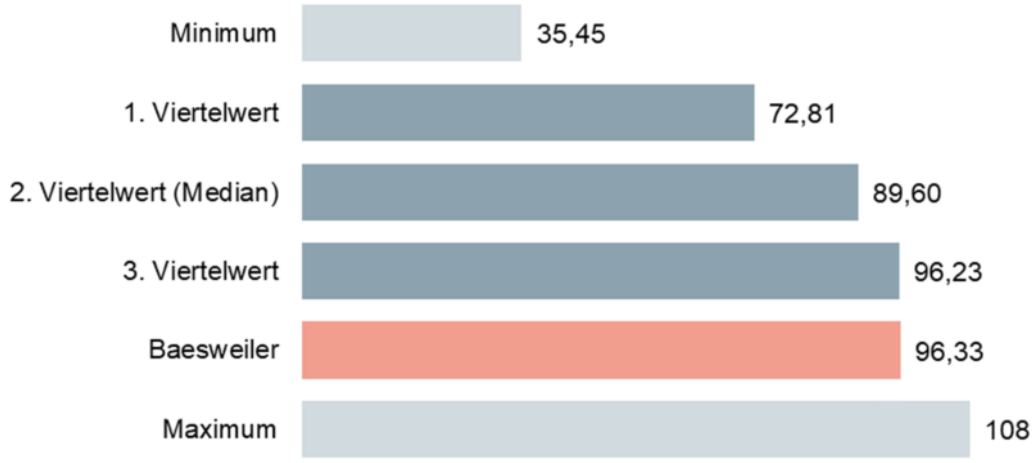
➔ **Empfehlung**
Die Stadt Baesweiler sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.

6.5 Gebühren

➔ Die Stadt Baesweiler erreicht im Friedhofswesen einen hohen Kostendeckungsgrad. Auch im Zeitverlauf bewegt sich dieser Wert auf einem hohen Niveau.

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:

Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Baesweiler** liegt im Betrachtungsjahr 2018 im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 520.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 540.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
93,92	91,61	96,95	96,33	84,96

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass der Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen in Baesweiler auf einem hohen Niveau stabil ist.

Der hohe Kostendeckungsgrad spiegelt die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe von der Bevölkerung wieder.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler erreicht seit 2018 eine Gebührenstabilität. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt. Durch eine veränderte Abschreibungsbasis könnten die Erträge erhöht werden.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten[28] angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren werden in der **Stadt Baesweiler** jährlich kalkuliert. Die Kalkulation wird in der Abteilung Finanzen vorgenommen. Die notwendigen Daten sind in der Fachabteilung vorhanden.

Der Stadt ist es wichtig, eine möglichst hohe Gebührenstabilität zu erreichen. Dies ist ihr in den letzten Jahren gelungen. Die Gebühren wurden zuletzt für das Jahr 2018 angepasst. Seitdem sind die Gebühren unverändert.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenkalkulation.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Baesweiler den aktuell gültigen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Kalkuliert die Stadt die Abschreibungen jedoch auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, so kann sie die Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen refinanzieren.

➔ **Empfehlung**
In der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Baesweiler die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkulieren.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Baesweiler Hauptkostenstellen definiert. Die Gebührenfestsetzung differenziert dabei Verwaltungs-, Bestattungs- und Grabnutzungsgebühren. Diesen werden die entsprechenden Kosten zugeordnet.

In der Gebührenkalkulation werden die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Baesweiler die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer und Fallzahlen.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

➔ **Feststellung**
Die Trauerhallen sind in der Stadt Baesweiler nicht kostendeckend.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstat-

[28] Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

tung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Auf den sechs kommunalen Friedhöfen hält die **Stadt Baesweiler** insgesamt fünf Trauerhallen vor.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018

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

Für die Trauerhallen liegen im Betrachtungsjahr 2018 die Erlöse bei rund 34.000 Euro, die Kosten bei rund 42.000 Euro. Dadurch ergibt sich für das Jahr 2018 ein Kostendeckungsgrad von ca. 81 Prozent.

Bei den hier genannten fünf Trauerhallen handelt es sich allerdings lediglich bei zwei Trauerhallen um „echte“ Trauerhallen. Diese befinden sich auf den Friedhöfen Baesweiler und Setterich. Auf den Friedhöfen Oidweiler, Beggendorf und Loverich existieren vielmehr Aufbahrungshallen bzw. Unterstände. Diese werden eher selten genutzt. So wird auch in der Gebührenkalkulation der überwiegende Teil der Kosten (95 Prozent) den großen Trauerhallen in Baesweiler und Setterich zugeordnet, was zu unterschiedlichen Gebühren führt. Insgesamt veranschlagt die Stadt Baesweiler (bewusst) nicht kostendeckende Gebühren.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017 bis 2019

2017	2018	2019
88,50	80,72	67,06

Der Kostendeckungsgrad ist zum einen von den Kosten, zum anderen von den Erlösen und somit von der Anzahl der Nutzungen abhängig. Im Zeitverlauf wird deutlich, dass der Kostendeckungsgrad rückläufig ist. Die Kosten sind mit rd. 42.000 Euro bis rd. 45.000 Euro relativ konstant. Die Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen hat sich allerdings von 214 Nutzungen in 2017 über 189 Nutzungen in 2018 auf 161 Nutzungen in 2019 reduziert.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2018

Kennzahl	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	65,63	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu der Anzahl der gesamten Beisetzungen liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Auffällig ist die Nutzungsintensität der Trauerhallen im Vergleich mit der Auslastung bzw. Nutzungsintensität der Friedhöfe. Diese liegt bei rund 96 Prozent. Die Friedhöfe werden von der Bevölkerung gut angenommen, die Trauerhallen dagegen nicht.

Die Stadt Baesweiler sieht hier eine spürbare Konkurrenzsituation. Trauerhallen werden ebenfalls von Bestattern angeboten. Weiterhin hat die Stadt dargestellt, dass auf Trauerfeiern in Trauerhallen auch regelmäßig vollständig verzichtet wird. So liegt z.B. am Friedhof Oidtweiler eine Kirche direkt neben dem Friedhof. Hier finden regelmäßig Bestattungen unmittelbar nach dem Trauergottesdienst statt.

Die Stadt sollte proaktiv vorgehen, die Trauerhallen attraktiv gestalten und aktiv bewerben (siehe hierzu auch die Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit im Abschnitt 6.4.4). Möglich wäre auch, die Trauerhallen für weitere Nutzungen, wie z.B. Konzerte, zu öffnen.

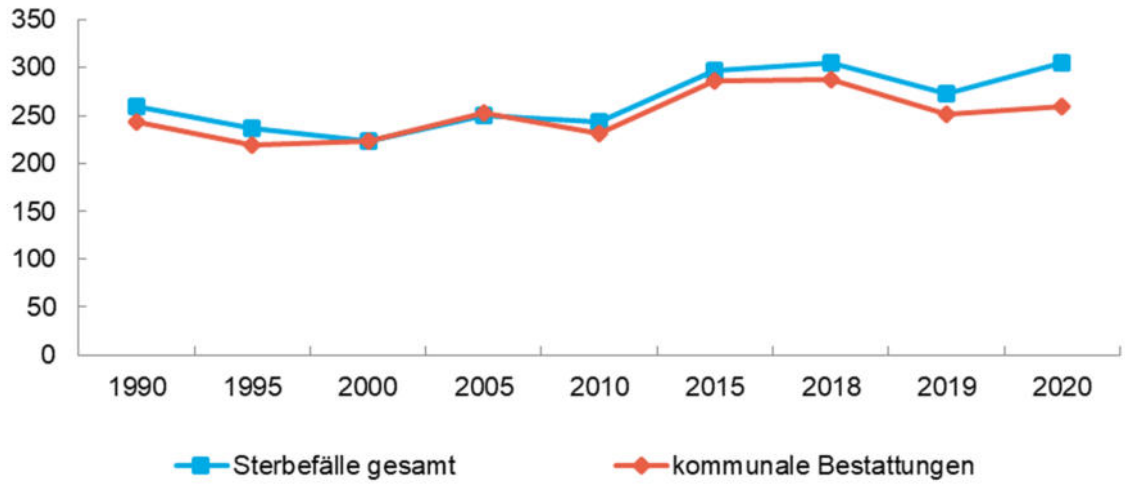
6.6 Flächenmanagement

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.

Die Bevölkerung in der Stadt Baesweiler ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. Anfang der 1990er Jahre lag sie bei rund 24.500 Einwohner, im Betrachtungsjahr 2018 bei rund 27.000 Einwohner. Dies entspricht einer Steigerung von rund zehn Prozent. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Baesweiler bis zum Jahr 2040 um rund drei Prozent abnehmen wird, auf dann ca. 26.100 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Es ist zu erkennen, dass die Sterbefälle sowie die kommunalen Bestattungen sehr nah beieinanderliegen. Dies bedeutet, dass der überwiegende Teil der Verstorbenen auch auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt wird.

Sowohl die Sterbefälle als auch die kommunalen Bestattungen haben sich seit den 1990er Jahren um ca. 15 bis 20 Prozent erhöht. Im Durchschnitt der letzten Jahre lag die Anzahl der Sterbefälle bei rund 290, die der kommunalen Bestattungen bei rund 270. In den einzelnen Jahren ergaben sich leichte Schwankungen.

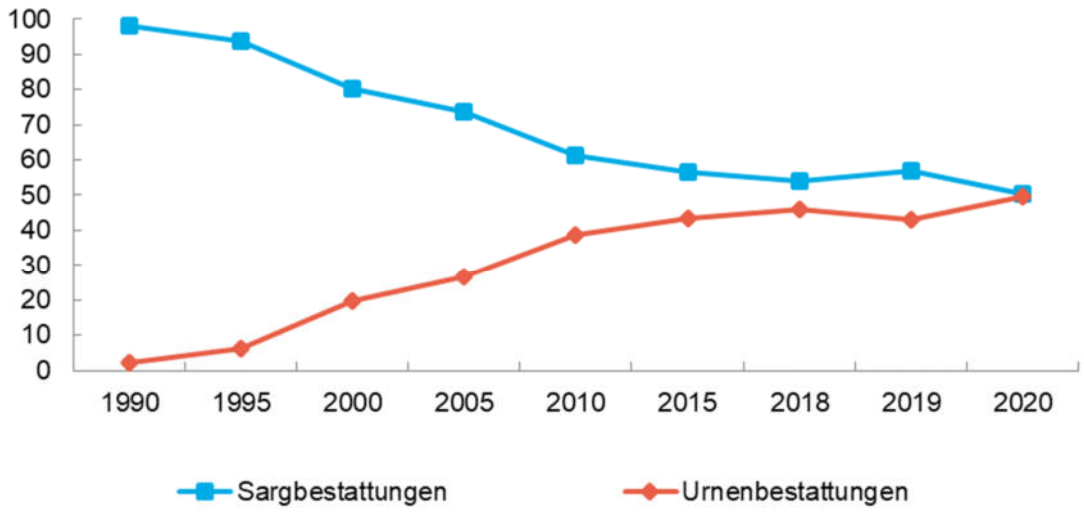
Bei den Sterbefällen gehen die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 von einer weiteren Erhöhung auf rund 300 Sterbefälle aus.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	54,17	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	45,83	42,00	48,48	63,58	68,99	81,89	13

Der Anteil der Erdbeisetzungen überwiegt im Betrachtungsjahr 2018 noch den Anteil der Urnenbeisetzungen. Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass der Anteil der Erdbeisetzungen relativ hoch, bzw. der Anteil der Urnenbeisetzungen relativ gering ist. Auch hier zeigt ein Blick in die Historie den Wandel im Bestattungswesen - weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen.

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei unter fünf Prozent. Im Laufe der folgenden 30 Jahre hat sich der Anteil der Urnenbeisetzungen kontinuierlich erhöht. Im Jahr 2020 war jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigend ist, wird sich der Anteil vermutlich weiter erhöhen.

Die Stadt Baesweiler bietet erst ab dem Jahr 2018 die Bestattung in Kolumbarien an. Von der Bevölkerung wird diese Bestattungsform seitdem noch nicht sehr gut angenommen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt die Bestattung in Kolumbarien lediglich auf einem kleinen Friedhof im Ortsteil Oidtweiler anbietet. Um diese Bestattungsform insgesamt attraktiver zu gestalten, sollte die Stadt diese auch auf den beiden größten Friedhöfen in Baesweiler und Setterich anbieten.

Weiterhin ist die Nachfrage nach sogenannten „amerikanischen Bestattungen“ in Baesweiler stark gestiegen. Hierbei handelt es sich um Rasengräber mit liegender Gedenktafel. Insbesondere werden Urnenrasengräber stark nachgefragt.

Dieses geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert.

Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

➔ **Feststellung**
Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist teilweise zu erkennen.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollte sich eine Kommune bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Die Belegungssituation der **Stadt Baesweiler** kann nicht dargestellt werden. Für die Berechnung des Belegungsgrades muss die Anzahl der belegten Grabstellen vorliegen. Diese sind der Stadt Baesweiler allerdings nicht bekannt.

In den bisher von der gpaNRW durchgeführten Prüfungen des Friedhofswesens konnte in zahlreichen Kommunen festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht.

Diese Verteilung gilt auch für die Friedhöfe der Stadt Baesweiler. Der Anteil der Grün- und Wegeflächen liegt bei rund 70 Prozent. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Baesweiler zum Teil ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Die Stadt Baesweiler hat dargestellt, dass sie bewusst darauf achtet, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Auf kleineren, zusammenhängenden Flächen bietet die Stadt die stark nachgefragten „amerikanischen Grabstellen“ (insbesondere als Urnengräber) an.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

➔ **Feststellung**
Die Stadt Baesweiler hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.

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	107
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	155

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2018	120
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	21
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien,) 2018	0
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	0

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2018 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 107 Neukäufen stehen 155 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit rund 50 Erdgräber an die Stadt Baesweiler zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2021 bis 2025 aus), sondern hat von da an erst zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2021 bis 2025) zunehmen werden. Wie bei den Erdgräbern sind auch bei den Urnengrabstellen bereits jetzt freie Kapazitäten vorhanden.

Die Stadt Baesweiler hat auf das geänderte Bestattungsverhalten und die damit verbundene Flächenauslastung reagiert. So hat sie bereits Erweiterungsflächen veräußert (Wohnbebauung). Weiterhin ist sie bestrebt, Grabflächen/Grabfelder freizuziehen, um diese nachfrageorientiert zu überplanen.

➔ **Empfehlung**
Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Baesweiler eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

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 Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018

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

Der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche liegt in der **Stadt Baesweiler** mit rund 70 Prozent im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Die Anzahl der Bäume im Verhältnis zur Friedhofsfläche ist unauffällig.

Kennzahlen	Baesweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	6	1	5	6	8	14	12

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

➔ Der Stadt Baesweiler gestaltet ihre Friedhöfe pflegeleicht. Dadurch ergeben sich geringe Unterhaltungskosten der Grünflächen.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2018

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

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der **Stadt Baesweiler** im interkommunalen Vergleich deutlich im unteren Bereich. Von den hier berücksichtigen Kommunen bildet die Stadt Baesweiler mit 0,51 Euro je qm den zweitniedrigsten Wert ab.

Die Stadt Baesweiler hat ausgeführt, dass sie die Grünflächen möglichst pflegeleicht angelegt hat. So hat sie im Laufe der Zeit viele Hecken und Sträucher zurückgebaut. Der Heckenschnitt erfordert einen intensiven zeitlichen Einsatz und verursacht hohe Aufwendungen. Diesen insgesamt hohen Pflegeaufwand hat die Stadt somit begrenzt.

Bei den sog. amerikanischen Bestattungen werden die Grabsteine, die als Bodenplatte verlegt werden, in einem Kiesbett eingebettet. Auch diese Maßnahme reduziert in der Folge den Pflegeaufwand für die Stadt Baesweiler.

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 strategischen Vorgaben sind in der Stadt Baesweiler sehr allgemein gehalten. Es werden derzeit weder Kennzahlen gebildet, noch ist ein Berichtswesen implementiert.	145	E1.1	Die Stadt Baesweiler sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann das Friedhofswesen besser gesteuert werden.	146
			E1.2	Die Stadt Baesweiler sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.	146
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	147	E2.1	Die Stadt Baesweiler sollte zumindest die notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.	147
			E2.2	Die Stadt Baesweiler sollte die Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem verknüpfen. Auch für ein GIS ist eine vollständige Datenbasis notwendig. Mit einer umfassenden Datenlage wird die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt.	147
F3	Die Stadt Baesweiler hat bisher keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	147	E3	Die Stadt Baesweiler sollte im Bereich Friedhofswesen ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv gestalten.	148
Gebühren					
F4	Die Stadt Baesweiler erreicht seit 2018 eine Gebührenstabilität. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt. Durch eine veränderte Abschreibungsbasis könnten die Erträge erhöht werden.	149	E4	In der Gebührenkalkulation sollte die Stadt Baesweiler die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkulieren.	150
F5	Die Trauerhallen sind in der Stadt Baesweiler nicht kostendeckend.	150			

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Flächenmanagement					
F6	Der Anteil der belegten Flächen kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist teilweise zu erkennen.	154			
F7	Die Stadt Baesweiler hat nicht alle notwendigen Daten ermittelt. Eine Flächenbedarfsplanung ist auf dieser Basis nicht möglich.	155	E7	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Baesweiler eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	156

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