

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Petershagen
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Petershagen	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
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 Petershagen	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	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	55
1.4 Haushaltssteuerung	66
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	67
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	69
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	73

1.4.4	Fördermittelmanagement	77
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
2.	Beteiligungen	89
2.1	Managementübersicht	89
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	89
2.3	Beteiligungsportfolio	90
2.3.1	Beteiligungsstruktur	91
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	92
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	93
2.4	Beteiligungsmanagement	96
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	96
2.4.2	Berichtswesen	98
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	Bauaufsicht	100
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	Baugenehmigung	102
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	102
3.3.2	Rechtmäßigkeit	104
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	106
3.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	107
3.3.5	Geschäftsprozesse	109
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	110
3.3.7	Personaleinsatz	113
3.3.8	Digitalisierung	116
3.3.9	Transparenz	118
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
4.	Vergabewesen	123
4.1	Managementübersicht	123
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	124
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	125
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	125
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	128
4.4	Sponsoring	130
4.5	Bauinvestitionscontrolling	132
4.6	Nachtragswesen	134
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	134
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	138
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	140

5.	Verkehrsflächen	142
5.1	Managementübersicht	142
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142
5.3	Steuerung	143
5.3.1	Datenlage	144
5.3.2	Straßendatenbank	145
5.3.3	Kostenrechnung	148
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	149
5.4	Prozessbetrachtung	150
5.4.1	Aufbruchmanagement	150
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	152
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	155
5.5.1	Strukturen	155
5.5.2	Bilanzkennzahlen	156
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	157
5.6.1	Alter und Zustand	157
5.6.2	Unterhaltung	159
5.6.3	Reinvestitionen	161
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	163
6.	Friedhofswesen	165
6.1	Managementübersicht	165
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	166
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	166
6.4	Steuerung und Organisation	168
6.4.1	Strukturen und Prozesse	168
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	168
6.4.3	Datenlage/ IT	170
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	171
6.5	Gebühren	171
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	173
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	173
6.6	Flächenmanagement	175
6.6.1	Ausgangslage	175
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	177
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	178
6.7	Grünpflege	179
6.7.1	Ausgangslage	179
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	179
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
	Kontakt	183

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der **Stadt Petershagen** hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Während die Jahresergebnisse 2009 bis 2016 durchgehend negativ ausfielen, konnte die Stadt 2017 bis 2019 Überschüsse erzielen. Zum einen wirken sich die ab 2015 umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen aus. Zum anderen hat die konjunkturelle Entwicklung zu den positiven Jahresergebnissen beigetragen.

Trotz der negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie erwartet die Stadt Petershagen nach vorläufigen Berechnungen auch für 2020 einen Überschuss. Die von der Pandemie verursachten Minderträge und Mehraufwendungen wurden unter anderem durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen des Bundes und des Landes abgedeckt. Zudem sind die verbleibenden finanziellen Belastungen der Pandemie im Jahresabschluss zu isolieren und belasten nicht das Jahresergebnis.

Der Doppelhaushalt 2021/2022 sieht lediglich für 2021 mit rund -1,8 Mio. Euro ein Defizit vor. Für die Jahre 2022 bis 2025 plant die Stadt Petershagen mit Überschüssen zwischen 1,7 und 2,3 Mio. Euro. In allen Plan-Ergebnissen sind jedoch außerordentliche Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen zwischen 2,8 Mio. und 3,0 Mio. Euro enthalten. Ohne diese rein buchungstechnischen Erträge würden jeweils Defizite anfallen.

Die Stadt Petershagen verfügt über eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die im Eigenkapital enthaltene Ausgleichsrücklage beträgt rund 13 Mio. Euro. Sie dient als Risikopuffer, sofern sich in den kommenden Jahren Haushaltsrisiken realisieren und zu Jahresdefiziten führen sollten. Das erhöht die Chance, auch bei negativen Jahresergebnissen haushaltswirtschaftlich ohne Einschränkungen handlungsfähig zu bleiben.

Dazu trägt zudem die vergleichsweise niedrige Verschuldung sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene bei. Im Kernhaushalt konnten die Schulden zwischen 2012 und 2019 vor allem durch den vollständigen Abbau der Liquiditätskredite verringert werden.

Zukünftig könnte sich durch erhebliche Investitionen ein Finanzierungsbedarf und ein Anstieg der Verbindlichkeiten ergeben. Die Altersstruktur der Gebäude und Verkehrsflächen deutet mittel- und langfristig auf einen Sanierungsbedarf hin. Viele Gebäude haben mehr als zwei Drittel der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten.

Insgesamt ist die Haushaltssituation der Stadt Petershagen zurzeit gut. Risiken bestehen unter anderem durch einen sich abzeichnenden Investitionsbedarf bei den Gebäuden und Verkehrsflächen sowie durch Unsicherheiten bei der konjunkturellen Entwicklung und dem weiteren Verlauf der Pandemie. Hieraus könnte ein entsprechender Konsolidierungsbedarf entstehen.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Eventuelle Fördermöglichkeiten sollten standardisiert bei jeder Planung geprüft werden. Wir empfehlen der Stadt Petershagen, grundlegende Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise zu formulieren. Zudem sollte die Stadt eine zentrale Datei für die geförderten Projekte führen. Das würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die Stadt Petershagen hat **Ermächtigungsübertragungen** ins nächste Haushaltsjahr stark begrenzt. Wir empfehlen, die Transparenz und Haushaltsklarheit noch weiter zu steigern, indem sie nur noch Maßnahmen im Haushaltsplan veranschlagt, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Auch die Finanz- und Leistungsbeziehungen zu den **Beteiligungen** wirken sich auf den Haushalt der Stadt Petershagen aus. Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich eine jährliche Entlastung des städtischen Haushalts. Die Beteiligungsstruktur ist übersichtlich. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sind deshalb niedriger als bei vielen anderen Kommunen. Zumindest sollte die Stadt jedoch grundlegende Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Sitzungsunterlagen zu den Gremiensitzungen digital in einem zentralen Beteiligungsmanagement vorhalten.

Darüber hinaus sollte die Stadt Petershagen anstreben, die Beteiligungsberichte zukünftig bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger rechtzeitig und vollständig über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden.

Die **Verkehrsflächen** (Straßen und Wirtschaftswege) haben durchschnittlich bereits rund 70 Prozent der Nutzungsdauer erreicht. Vor allem das Durchschnittsalter der Wirtschaftswege ist hoch. Ein erheblicher Teil der Wege befindet sich in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Viele Wirtschaftswege in Petershagen sind wichtig für die Verbindung der 29 Ortsteile.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist zwischen 2008 und 2017 um 25 Prozent gesunken. Die Abschreibungen waren höher als die Investitionen. Gleichzeitig wendet die Stadt Petershagen vergleichsweise wenig für die Unterhaltung der Verkehrsflächen auf. Die niedrigen Unterhaltungsaufwendungen, die geringen Reinvestitionen sowie das hohe Durchschnittsalter der Wirt-

schaftswege führen zu einem Risiko für die langfristige Erhaltung der Verkehrsflächen. Aus einem sich aufbauenden Unterhaltungs- und Sanierungsstau könnte zudem ein haushaltswirtschaftliches Risiko entstehen.

Wir empfehlen der Stadt Petershagen, die Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Ziel sollte es sein, eine nachhaltig ausgerichtete Unterhaltungsstrategie zu entwickeln. Dazu gehört unter anderem, spätere Sanierungsbedarfe und Haushaltsbelastungen einzubeziehen und so die langfristig wirtschaftlichsten Lösungen zu finden.

Voraussetzung hierfür ist eine verlässliche Datenbasis. Wir empfehlen, möglichst zeitnah eine Straßendatenbank mit allen wesentlichen Grundinformationen zu den Verkehrsflächen aufzubauen. Unter anderem sollte die Stadt Petershagen regelmäßig die Zustände der Verkehrsflächen und die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen nach Art der Verkehrsfläche differenziert erfassen. Dadurch kann besser eingeschätzt werden, ob die durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen bei den Wirtschaftswegen und bei den Straßen ausreichen, die Nutzungsdauern zu erreichen und eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung der Straßen sicherzustellen.

Die große Zahl von Ortsteilen spiegelt sich auch im **Friedhofswesen** wider. Die Stadt Petershagen unterhält viele kleine Friedhöfe. Insgesamt gibt es 18 kommunale und elf konfessionelle Friedhöfe. Trotz dieser eher schwierigen Rahmenbedingungen erreicht Petershagen in den Jahren 2018 und 2019 mit rund 94 beziehungsweise 96 Prozent einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad. Die Kostendeckung ist damit höher als zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung. Hier wirkt sich positiv aus, dass die Stadt in den vergangenen Jahren viele Trauerhallen aufgegeben hat. Nur geringfügig in Anspruch genommene Trauerhallen haben oftmals eine ungünstige Kosten-Nutzen-Relation.

Langfristig sollte die Stadt Petershagen eine vollständige Kostendeckung im Friedhofswesen anstreben. Um effektiv steuern zu können, empfehlen wir die Kosten differenziert zu erfassen und auszuwerten, z.B. getrennt nach Grünpflege und Grabaushub. Dadurch kann die Stadt die Kostentreiber erkennen.

Das Flächenmanagement der Stadt Petershagen ist wirtschaftlich ausgerichtet und orientiert sich am Bestand und am Bedarf. Petershagen bietet neue Grabarten, z. B. Baumgräber, an und erweitert diese bei entsprechender Nachfrage. Sie reagiert damit auf ein sich veränderndes Nachfrageverhalten, soweit dieses sinnvoll und wirtschaftlich umsetzbar ist.

Wir empfehlen der Stadt Petershagen die Friedhofsflächen differenziert nach Grab-, Grün- und Wegeflächen zu erfassen. Dadurch könnte sie detaillierte Informationen zur Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen erhalten und ihre Steuerung entsprechend verbessern.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Petershagen ist in vielen Bereichen gut organisiert, bietet jedoch noch Ansatzpunkte für Verbesserungen. Wir empfehlen die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter auszubauen. Bislang bearbeitet die Stadt alle Anträge in Papierform und nutzt die Fachsoftware nur unterstützend. Ziel sollte es sein, künftig möglichst alle Arbeitsschritte digital auszuführen. Zudem empfehlen wir, das Bauaktenarchiv vollständig zu digitalisieren

Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Eine stärkere Digitalisierung könnte zukünftig die Bearbeitungszeiten der Verfahren verringern. Die Stadt sollte nach dem geplanten Umstieg auf eine neue Fachsoftware die Laufzeiten systematisch erfassen und evaluieren.

Die Stadt Petershagen setzt in der Bauaufsicht im Verhältnis zu den Fallzahlen mehr Stellenanteile ein als die meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Hier wirkt sich unter anderem die ländliche Struktur der Stadt Petershagen mit großen Außenbereichsflächen aus. Der Beratungsbedarf bei Bauvorhaben in Außenbereichen ist oftmals hoch.

Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Petershagen unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die Stadt sollte noch verbindliche Regelungen zum Vier-Augen-Betrieb treffen und eine Mitzeichnung der Baugenehmigungen festlegen.

Die Stadt Petershagen hat für die Bauaufsicht bisher keine Ziele festgelegt und keine Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit und zum Personaleinsatz definiert. Wir empfehlen der Stadt, entsprechende Kennzahlen zu erheben und fortzuschreiben. Grundlage hierfür könnten unter anderem die in dieser Prüfung verwendeten Kennzahlen sein.

Das **Vergabewesen** der Stadt Petershagen ist dezentral organisiert. Die Fachabteilungen sind gleichzeitig die Vergabestellen und damit für das gesamte Vergabeverfahren verantwortlich. Wir empfehlen der Stadt Petershagen, die Verfahren stärker zu zentralisieren. Dadurch könnte das erforderliche Know-how gebündelt, die Verfahren rechtssicherer gestaltet und effektiver abgewickelt werden. Zudem könnte die Stadt einer zentralen Vergabestelle weitere Aufgaben zum Nachtragswesen oder Bauinvestitionscontrolling übertragen.

Gegebenenfalls könnte die Stadt Petershagen die zentrale Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit einrichten. Die Aufgaben der Submissionsstelle hat die Stadt bereits auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen. Das wirkt sich positiv auf die Rechtssicherheit und die Dokumentation der Vergabeverfahren aus.

Die Stadt Petershagen könnte das Nachtragswesens optimieren. Die Abweichungen von den Auftragswerten sind größer als bei den meisten anderen Kommunen. Wir empfehlen, die vergleichsweise hohen Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen systematisch auszuwerten.

Die Regelungen der Stadt Petershagen zur Korruptionsprävention sind grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. Wir empfehlen der Stadt, zusätzlich eine Gefährdungsanalyse durchzuführen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig zu diesem Thema zu schulen. Die Stadt sollte sich zudem noch grundsätzliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen geben.

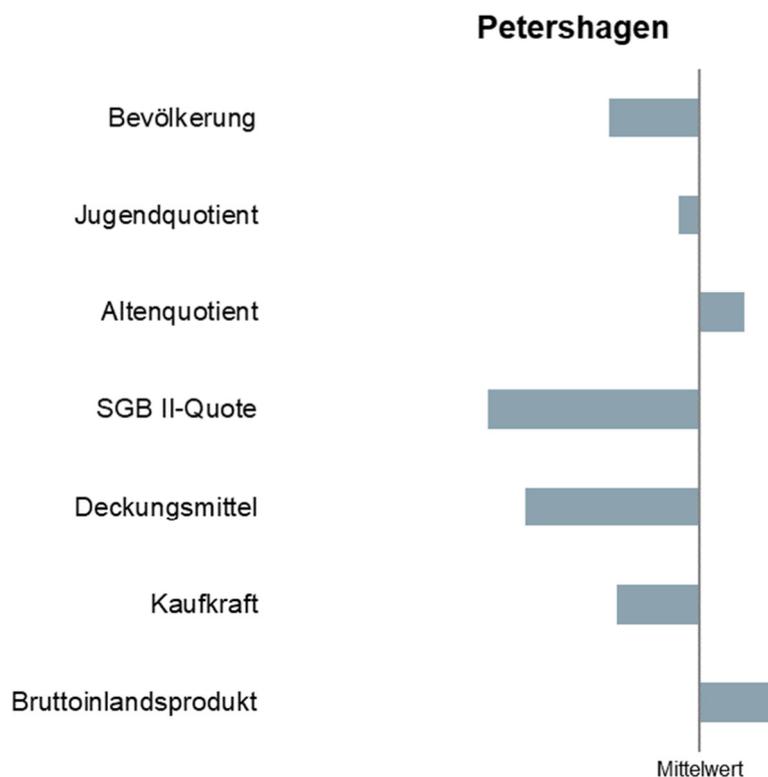
Bei den von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen die Abrechnungssummen teilweise erheblich von den ursprünglichen Auftragswerten ab. Wir empfehlen der Stadt Petershagen, die Bedarfsermittlungen zu verbessern und für alle kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling einzurichten. Die Stadt sollte ihre Entscheidungen und den Verlauf der Baumaßnahmen dokumentieren und auswerten.

0.2 Ausgangslage der Stadt Petershagen

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Petershagen 2018



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Petershagen haben sich gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 nicht wesentlich verändert. Sie wirken sich überwiegend belastend aus:

Die Einwohnerzahl der Stadt Petershagen ist in den vergangenen Jahren weiter zurückgegangen. Nach den derzeitigen Prognosen wird sich dieser Trend fortsetzen. Darauf deutet auch die Bevölkerungsstruktur hin. Der Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren liegt etwas unter dem

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

Landesdurchschnitt, der Anteil der über 65-Jährigen darüber. Mit dieser Entwicklung gehen häufig Veränderungen beim Nachfrageverhalten der Bevölkerung einher. Eine Herausforderung für die Stadt Petershagen wird sein, das städtische Leistungsangebot entsprechend weiterzuentwickeln. Zudem muss die vorzuhaltende Infrastruktur von weniger Einwohnern finanziell getragen werden.

Die Einwohner verteilen sich auf 29 Ortsteile. Diese dezentrale räumliche Struktur führt ebenfalls zu besonderen Anforderungen an die Weiterentwicklung kommunaler Aufgaben und der Infrastruktur.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft geben ein differenziertes Bild wieder. Während das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen höher ist als der Durchschnittswert der Kommunen gleicher Größenklasse, liegt die Kaufkraft etwas darunter. Die niedrige SGB II-Quote wirkt sich unter anderem entlastend auf den städtischen Haushalt aus.

Eine Belastung für den Haushalt ist dagegen die unterdurchschnittliche Ertragskraft aus eigenen Steuern und dem Finanzausgleich. Die Stadt Petershagen muss ihre Haushaltswirtschaft weiterhin an den vergleichsweise geringen allgemeinen Deckungsmitteln ausrichten.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche der Stadt Petershagen haben die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW aus den vergangenen Prüfungen systematisch ausgewertet. Sie haben Entscheidungen zum weiteren Vorgehen getroffen bzw. vorbereitet. Die Stadt Petershagen hat die Stellungnahmen der Verwaltungsbereiche anschließend zusammengeführt. Soweit politische Entscheidungen notwendig waren, haben die zuständigen Gremien hierüber beraten.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment

der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir nachfolgend schon einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

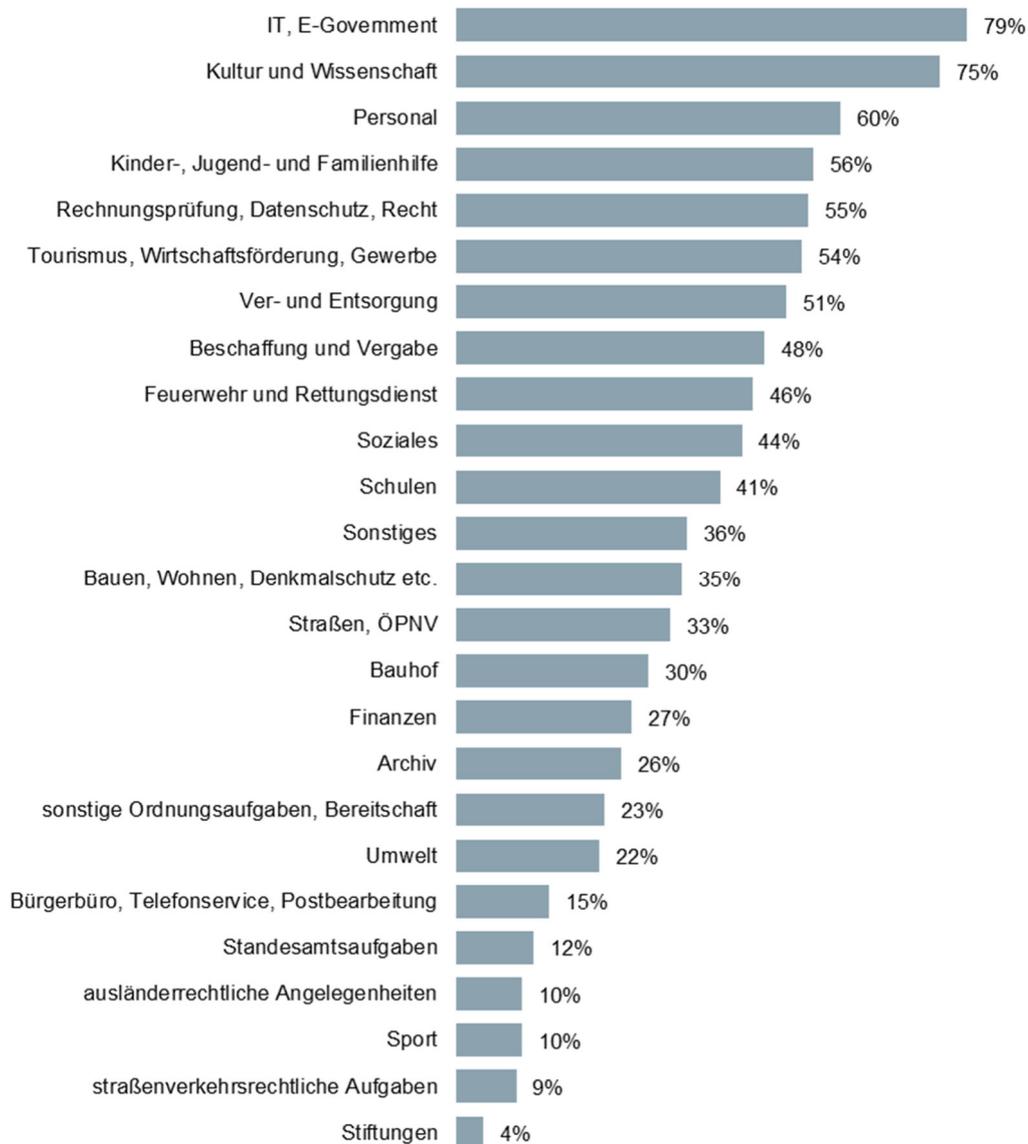
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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 2021

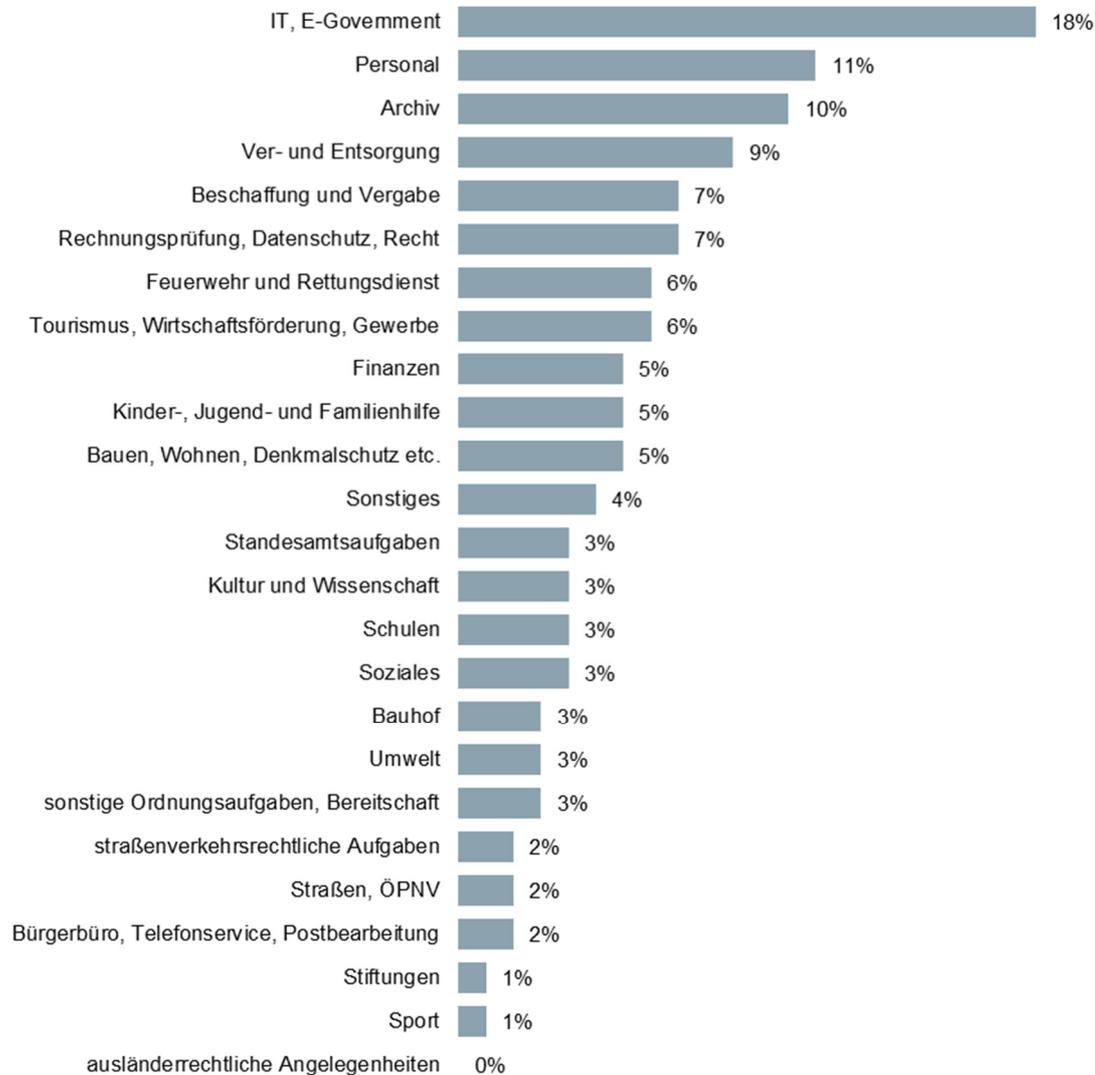


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen in den Bereichen der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices, beim Straßenverkehr 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

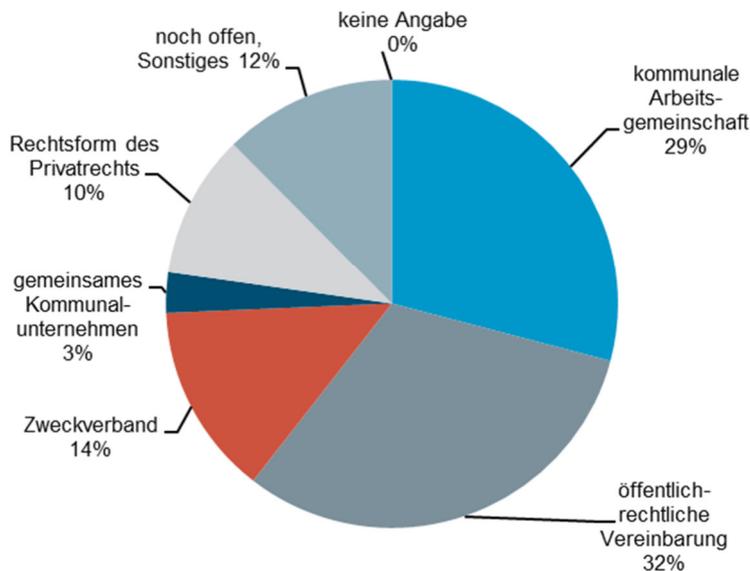


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

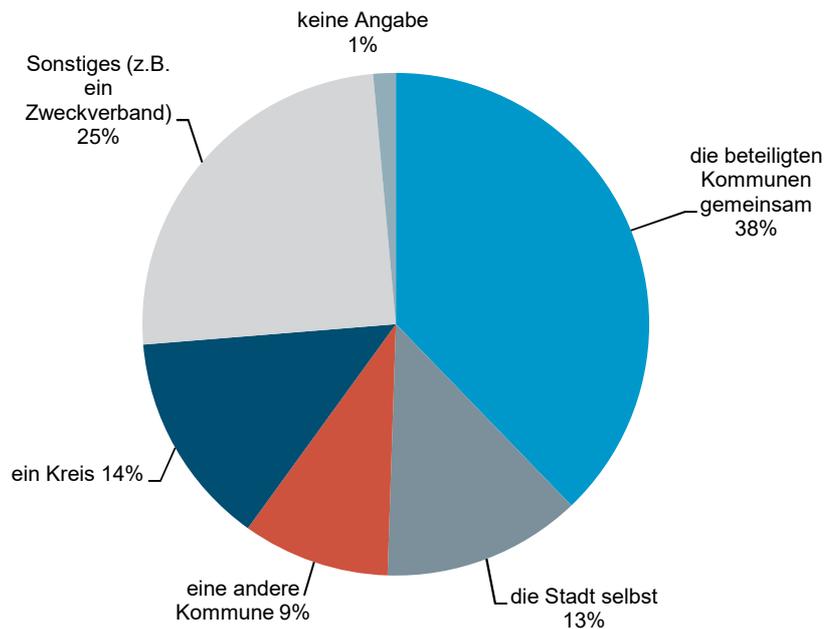


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für knapp ein weiteres Drittel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in 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



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

Auffällig ist, dass die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Petershagen

Für die Stadt Petershagen ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Vergabe, Informationstechnik und E-Government),
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Abfallwirtschaft, Abwasseranlagen, Wasserversorgung, ÖPNV) und
- in entwicklungspolitischen Handlungsfeldern, insbesondere im Bereich Tourismus.

Die Stadt Petershagen setzt unter anderem auf Kooperationen mit den angrenzenden niedersächsischen Kommunen. So hat sich Petershagen der Mittelweser-Touristik GmbH angeschlossen. Gemeinsam mit überwiegend niedersächsischen Kommunen wird damit die Mittelweserreion touristisch vermarktet. Ein weiteres Beispiel ist die Beschulung von Kindern der niedersächsischen Ortschaft Cammer durch die Stadt Petershagen. Hiervon profitieren aufgrund der regionalen Verhältnisse beide Kommunen.

Ein gutes Beispiel ist zudem die projektbezogene Zusammenarbeit aller Kommunen des Kreises Minden-Lübbecke und des Kreises beim Breitbandausbau.

Aus Sicht der Stadt Petershagen haben sich auch die größeren Kooperationen in Form von klassischen Zweckverbänden oder in anderen Unternehmensformen bewährt. Hierzu gehören

zum Beispiel der Zweckverband Volkshochschule Minden und das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe.

Wie viele andere Kommunen nennt die Stadt Petershagen unter anderem rechtliche Gründe, die einer vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen. Insbesondere bestehen zum Teil Unsicherheiten in Steuer- und Haftungsfragen.

Vorausblickend sieht die Stadt Petershagen dagegen durch die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung, dass zukünftig neue Felder und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ermöglicht werden.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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.

² 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 gpaNRW hat die Prüfung in Petershagen vom Januar 2021 bis September 2021 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2019 vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten des Jahres 2019.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Theodor Grebe
Verkehrsflächen	Nicole Orlob
Friedhofswesen	Sabine Ewald

Die Prüfungsergebnisse haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Verwaltungsbereichen erörtert. Das Prüfteam hat dem Verwaltungsvorstand die Ergebnisse am 29. November 2021 vorgestellt.

Herne, den 03. Dezember 2021

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Petershagen hält die gesetzlich vorgesehene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne grundsätzlich nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht auf- und festgestellt. Damit verfügt die Stadt zu Beginn des ersten Jahres eines Doppelhaushaltes nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und die Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein Finanzcontrolling und Berichtswesen bestehen nicht.	E1	Die Stadt Petershagen sollte ein Finanzcontrolling und ein Finanzberichtsweisen aufbauen und dies als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik in kürzeren Zeitabständen über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.
F2	Im Betrachtungszeitraum sind bisher jährlich Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen übertragen worden. Mit dem Jahresabschluss 2018 und dem Doppelhaushalt 2019/2020 hat die Stadt diese Praxis bewusst geändert. Seitdem werden alle zwei Jahre keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Benötigte Haushaltsmittel werden dann im Rahmen von Neuveranschlagungen oder Ansatzserhöhungen bereitgestellt. Hiermit will die Stadt nachvollziehbar die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit fördern. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der haushaltsmäßigen Planung von Investitionsmaßnahmen.	E2	Ziel der Stadt Petershagen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Bei der Stadt Petershagen ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	E3	Die Stadt Petershagen sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F4	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Petershagen nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den einzelnen Fachämtern statt. Die Stadt musste bisher keine Fördermittel zurückzahlen.	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus den Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Petershagen ergeben.	E1	Die Stadt Petershagen sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren. Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Sitzungsunterlagen zu den Gremiensitzungen sollten dort möglichst digital geführt und der Stadt automatisiert zur Verfügung gestellt werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Petershagen ergeben.	E2	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen arbeitet rechtssicher. Die internen Abstimmungsprozesse sind effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.	E1.1	Die Stadt Petershagen sollte ihre Ermessenentscheidungen zentral in digitaler Form dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.
		E1.2	Die Stadt Petershagen sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.
F2	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Petershagen weitgehend effektiv gestaltet. Ein Vier-Augen-Prinzip ist nicht vorgesehen.	E2	Die Stadt Petershagen sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.
F3	Die Aufgaben und Befugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht hat die Stadt Petershagen schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung könnte die Stadt Petershagen deutlich verbessern.	E3	Die Stadt Petershagen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abzubilden und medienbruchfrei auszuführen.
F4	Die Stadt Petershagen kann die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht systematisch auswerten. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung der Bauaufsicht. Die einmalig ausgewerteten Laufzeiten sind vergleichsweise unauffällig.	E4	Die Stadt Petershagen sollte mit dem geplanten Umstieg auf eine neue Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.
F5	Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise wenige Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Das liegt am Rückgang der Antragszahlen. Der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren ist unterdurchschnittlich.	E5	Die Stadt Petershagen sollte zukünftig die Fallzahlen ihrer Genehmigungsverfahren in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in das Verhältnis zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals analysieren und frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.	E6.1	Die Stadt Petershagen sollte ihr Bauaktenarchiv zukünftig vollständig digitalisieren und die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Petershagen sollte die zeitnahe Digitalisierung ihrer Bauantragsverfahren anstreben und hierbei ggf. die zukünftig mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.
F7	Die Stadt Petershagen hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.	E7.1	Die Stadt Petershagen sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.
		E7.2	Die Stadt Petershagen sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Petershagen ist dezentral organisiert. Die Aufgaben der Submissionsstelle sind auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen, die örtliche Rechnungsprüfung prüft die Vergabeverfahren formal. Diese Organisation ist grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Zum Teil besteht in der Organisation des Vergabewesens aber noch Verbesserungsbedarf.	E1.1	Die Stadt Petershagen sollte sicherstellen, dass die zuständigen Fachbereiche die örtliche Rechnungsprüfung vor der Erteilung von Nachtragsaufträgen beteiligen.
		E1.2	Die Stadt Petershagen sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Dies kann sie durch die Einrichtung einer eigenen zentralen Vergabestelle oder einer zentralen Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit, beispielsweise mit dem Kreis Minden-Lübbecke, erreichen.
		E1.3	Die Stadt Petershagen sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Das kann die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren unterstützen.
F2	Die Regelungen der Stadt Petershagen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sind grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.	E2.1	Die Stadt Petershagen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.
		E2.2	Die Stadt Petershagen sollte die Auskünfte der Gremienmitglieder und des Bürgermeisters nach dem KorruptionsbG über den Internetauftritt der Stadt öffentlich zugänglich machen und die Vorgabe in der Ehrenordnung entsprechend anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Petershagen hat nur allgemeine Regelungen für die Entgegennahme von Leistungen getroffen. Spezielle Regelungen zum Sponsoring fehlen.	E3	Die Stadt Petershagen sollte in einer Dienstanweisung Regelungen für den Umgang mit Sponsoring festlegen.
F4	Die Stadt Petershagen hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird. Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Petershagen in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte über die bestehenden Regelungen zur Einbindung des Arbeitskreises hinaus auch eine nachträgliche Einbindung des Arbeitskreises in Abhängigkeit von der Höhe der Nachträge oder der Abweichung vom Auftragswert prüfen.
		E4.2	Die Stadt Petershagen sollte für alle kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.
F5	Die Abweichungen von den Auftragswerten sind in der Stadt Petershagen 2019 größer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind optimierungsfähig.	E5	Die Stadt Petershagen sollte die vergleichsweise hohen Abweichungen, insbesondere bei den Bauaufträgen, systematisch auswerten und kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Gegebenenfalls sind den Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung mehr Ressourcen einzuräumen.
F6	Die von der Stadt Petershagen getroffenen organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis beteiligen die Fachämter die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer, oder sie dokumentieren die Beteiligung nicht. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.	E6	Die Stadt Petershagen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F7	Die Stadt Petershagen wickelt ihre Vergabeverfahren seit der Einbindung der zentralen Submissionsstelle des Kreises rechtssicherer ab. Im Zeitraum davor weisen die Vergabeverfahren einige Mängel auf. Im Umgang mit Nachtragsaufträgen besteht Verbesserungsbedarf.	E7.1	Die Stadt Petershagen sollte ihre Bedarfsermittlungen so durchführen, dass diese eine belastbare Grundlage für die Ausschreibung darstellen. Dazu ist die Bereitstellung ausreichender zeitlicher und personeller Ressourcen und eine systematische Bedarfsfeststellung erforderlich.
		E7.2	Die Fachabteilungen sollten die örtliche Rechnungsprüfung bereits in der Vorbereitung der Vergabeverfahren einbinden. Für die bautechnische Prüfung sollte die Stadt personelle Ressourcen zur Verfügung stellen. Möglicherweise ist dies auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, beispielsweise mit dem Kreis Minden-Lübbecke, realisierbar.

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Petershagen hat unvollständige Flächen- und Finanzdaten zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	E1	Die Stadt Petershagen sollte die Verkehrsflächen vollständig erfassen. Die Erhaltungsaufwendungen sollten differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst werden. Auch ist eine Nachpflege der Gesamtnutzungsdauern notwendig.
F2	Die Stadt Petershagen setzt für die Steuerung ihrer Erhaltungsmaßnahmen keine spezielle Straßenbank-Software ein. Damit nutzt die Stadt nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer Fachanwendung.	E2	Die Stadt Petershagen sollte die Informationen zu ihren Verkehrsflächen in einer neu anzuschaffenden Straßenbank integrieren. Die dafür erforderlichen Daten sollten erfasst bzw. nachgepflegt werden.
F3	Die Stadt Petershagen hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	E3	Die Stadt Petershagen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.
F4	Der Stadt Petershagen fehlt eine definierte Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2	Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht.
F5	Petershagen ist beim Aufbruchmanagement bereits gut aufgestellt. Durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement noch vereinheitlicht und damit erleichtert werden.	E5.1	In die von uns empfohlene Datenbank sollte auch ein Modul für das Aufbruchmanagement implementiert werden. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E5.2	Die Stadt Petershagen sollte gezielte Kontrollen während der Aufgrabungen, nach Fertigstellung und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist durchführen.
F6	Die Bauverwaltung und der Finanzbereich stimmen sich miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen in Bezug auf die Verkehrsflächen mit ein. Die Finanz- und technischen Daten werden getrennt vorgehalten. Beide Bereiche haben keinen Zugriff auf die jeweils anderen Daten. Das erschwert die Abstimmung der beiden Fachbereiche.	E6	Die Stadt Petershagen sollte in einer Straßenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende des Finanzbereiches auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Bauverwaltung Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	E7	Die Stadt Petershagen sollte die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wirtschaftswege festlegen. Die Erfassung der Unterhaltungsaufwendungen sollte zukünftig nach Art der Verkehrsfläche differenziert erfolgen. Dadurch wird eine Aussage ermöglicht, ob die durchgeführten Unterhaltungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauern zu erreichen und eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung der Straßen sicherzustellen.
F8	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Petershagen ein Risiko darstellen.	E8	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Petershagen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen.
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen hat Petershagen die Kostendeckung als Ziel definiert.	E1	Die Stadt Petershagen sollte strategische Ziele erarbeiten. Dies sind die Grundlagen für den Baubetrieb zur Aufgabenerledigung.
F2	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Petershagen bereits steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Auswertung der Daten sowie die Erfassung verschiedener Flächen, freier Grabstellen und Aussagen zu den Grün- und Wegeflächen fehlen allerdings noch.	E2	Die Stadt Petershagen sollte die detaillierte Erfassung der Grünflächen in das GIS-System wieder aufnehmen und ggf. durch entsprechenden Ressourceneinsatz unterstützen. Die Auswertungen ermöglichen eine kennzahlengestützte Steuerung des Friedhofswesens.
F3	Die Stadt Petershagen nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Petershagen ihre Informationen im Internet und als Flyer weiter ausbauen.
F4	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Petershagen sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen Friedhofswesen gesamt liegt 2018 bei knapp 96 Prozent. Auch im Jahr 2019 wird die vollständige Kostendeckung mit 94 Prozent nicht erreicht.	E4	Die Stadt Petershagen sollte versuchen eine vollständige Kostendeckung zu erreichen. Nur so werden die Kosten verursachungsgerecht getragen.
F5	Die Stadt Petershagen hat bereits zwölf Trauerhallen aus ihrem Bestand abgegeben oder rückgebaut. Durch die erfolgreiche Reduzierung der Trauerhallen hat die Stadt Petershagen den Kostendeckungsgrad seit der letzten überörtlichen Prüfung erheblich verbessert. Bei den verbliebenen fünf Trauerhallen decken die Erlöse die Kosten zu 76 Prozent.	E5	Die Stadt Petershagen sollte weiter die Nutzung und den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen optimieren, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erreichen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Petershagen verfügt noch nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Dadurch sind keine detaillierten Auswertungen zur Belegungssituation möglich.	E6	Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Petershagen eine flächenmäßige Erfassung aller Friedhöfe durchführen.
F7	Die Kostenrechnung des Friedhofswesens lässt keine getrennte Betrachtung der verschiedenen Leistungen des Bauhofes zu.	E7	Die Stadt Petershagen sollte für die Grün- und Wegeflächen eine differenzierte Kostenrechnung aufbauen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die **Stadt Petershagen** hat von 2015 bis einschließlich 2018 in ihren Haushaltssatzungen wegen einer aufgezehrten Ausgleichsrücklage die genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Die Genehmigungspflicht ist ab 2019 entfallen, weil entweder fiktive Haushaltsausgleiche oder Überschüsse geplant sind.

Der Trend negativer Jahresergebnisse nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) 2008 setzt sich auch in dem 2012 beginnenden Betrachtungszeitraum dieser Prüfung zunächst fort. Nach dem höchsten Jahresdefizit seit der NKF-Umstellung von 9,9 Mio. Euro in 2012 verringern sich die negativen Ergebnisse in den Folgejahren. Die nach der Finanzkrise 2009/2010 einsetzende positive Entwicklung mit Überschüssen beginnt in Petershagen mit dem Jahr 2017 und damit etwas später als bei vielen anderen Kommunen. Die Folgejahre 2018 und 2019 bestätigen diesen Trend. Petershagen profitiert hier von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Dennoch überwiegen im Betrachtungszeitraum die negativen Jahresergebnisse. Die Stadt hat in fünf der acht **Jahresabschlüsse** Defizite zu verzeichnen. Die Ende 2012 geschaffene Ausgleichsrücklage ist zeitweilig vollständig aufgezehrt gewesen. Mithilfe der Überschüsse ab 2017 konnte die Stadt jedoch wieder eine beachtliche Ausgleichsrücklage von 13,0 Mio. Euro aufbauen.

Die Stadt Petershagen erwartet, trotz der negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, auch für 2020 noch einen Überschuss. Die bei den Kommunen durch die Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen werden durch die Gewerbesteuerausgleichszahlungen des Bundes und des Landes abgedeckt und teilweise vollständig kompensiert.

Die finanziellen Belastungen aus der COVID-19-Pandemie kommen in Petershagen besonders durch Ertragsrückgänge bei der Gewerbe- und Einkommensteuer zum Ausdruck. Sie werden durch die vom Land Ende 2020 erhaltenen Kompensationsleistungen von 2,7 Mio. Euro grundsätzlich ausgeglichen. Die Stadt Petershagen nimmt im Doppelhaushalt 2021/2022 eine haushaltsmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie nach dem NKF-COVID-19-

Isolierungsgesetz (NKF-CIG) vor. Es sind durchgängig bis 2025 außerordentliche Erträge in Höhe der verbleibenden Haushaltsbelastungen zwischen 2,8 Mio. Euro und 3,0 Mio. Euro veranschlagt. Nur hierdurch können mit Ausnahme von 2022 jeweils Planüberschüsse dargestellt werden. Die **Haushaltsplanung 2021/2022** enthält allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einzelnen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufgrund der mehrheitlich eingetretenen Jahresdefizite ist das **Eigenkapital** im Betrachtungszeitraum gesunken. Der Eigenkapitalverzehr ist mithilfe der seit 2017 erwirtschafteten Überschüsse gestoppt worden. Beim Kernhaushalt bestehen jeweils überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten. Dieses gilt ebenfalls in der Konzernbetrachtung nach den Gesamtabschlüssen.

Die **Verschuldung** der Stadt Petershagen ist im Kernhaushalt und auf Konzernebene in allen Jahren interkommunal weit unterdurchschnittlich. Im Kernhaushalt konnten die Schulden im Vergleich der Jahre 2012 und 2019 insbesondere durch den vollständigen Abbau der Liquiditätskredite verringert werden. Die Stadt Petershagen plant nach dem Haushaltsplan 2021/2022 im Kernhaushalt beachtliche Investitionen. Deren Finanzierung soll mit Ausnahme des Programms „Gute Schule 2020“ ohne Kreditaufnahmen realisiert werden. Damit ist eine Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten nicht geplant.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Infrastrukturvermögens** ist unausgeglich. Sie zeigt aus bilanzieller Sicht eine deutliche Überalterung und damit ein grundsätzlich kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als zwei Drittel der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Die Verkehrsflächen haben insbesondere aufgrund der Wirtschaftswege ebenfalls bereits rund 70 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer erreicht.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Petershagen liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** nicht rechtzeitig vor. Zum einen werden die Jahresabschlüsse nicht fristgerecht auf- und festgestellt. Zum anderen werden die in Petershagen praktizierten Doppelhaushalte grundsätzlich erst im Laufe des ersten Halbjahres beschlossen. Damit verfügt die Stadt mindestens zu Beginn des ersten Jahres eines Doppelhaushaltes nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit nicht über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein solches Finanzcontrolling sollte die Stadt zusammen mit einem entsprechenden Berichtswesen zur aktiven Haushaltssteuerung aufbauen.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** und die insbesondere ab 2015 umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen zeigen in den Jahresergebnissen bis 2019 deutlich Wirkung. Diese Maßnahmen sind erarbeitet und umgesetzt worden, um eine notwendige Verbesserung der Haushalts- und Finanzsituation zu erreichen und ein formelles Haushaltssicherungskonzept zu vermeiden. Die Stadt Petershagen kann die steigenden Aufwendungen bis 2019 in einem erheblichen Umfang durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Nach dem Haushaltsplan 2021/2022 können die Überschüsse nur durch die jährlichen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG rein buchungstechnisch erreicht werden. Zudem sollen insbesondere geplante Mehrerträge bei den Gemeinschaftssteuern positive Beiträge liefern.

Bei der Stadt Petershagen werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich bisher umfassend genutzt. Interkommunal sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen bis auf das Jahr 2019 überdurchschnittlich. Für die investiven Maßnahmen sind sie dagegen mehrheitlich unterdurchschnittlich. Ab dem Jahresabschluss 2018 und dem Doppelhaushalt 2019/2020 werden dann in jedem zweiten Jahr keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Die Stadt will hierdurch die Transparenz und Haushaltsklarheit fördern.

Bei der Stadt Petershagen erfolgt die **Fördermittelakquise** grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglichen insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Zudem ist eine regelmäßige Information der kommunalen Entscheidungsträger über den Stand von Förderprojekten sinnvoll.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit Corona-bedingte 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 Petershagen ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Petershagen 2012 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2012	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch offen		HPI

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war generell 2011. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2012.

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2019. Die im Doppelhaushalt 2021/2022 enthaltene mittelfristige Planung bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Gesamtabschlüsse liegen lediglich bis einschließlich 2015 vor. Auskunftsgemäß werden die noch ausstehenden Gesamtabschlüsse der Jahre 2016 bis 2018 nachgeholt. Nach unserer Berechnung wird die Stadt Petershagen für das Jahr 2019 die Voraussetzung für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses gemäß § 116a GO NRW voraussichtlich erfüllen.

1.3.1 Haushaltsstatus

Die Stadt Petershagen hat nach den Doppelhaushalten für 2015 bis einschließlich 2018 wegen einer aufgezeigten Ausgleichsrücklage die Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Der Kreis Minden-Lübbecke hat diese jeweils genehmigt. Seit 2019 sind entweder fiktive Haushaltsausgleiche oder Überschüsse geplant. Dieses gilt auch für den Doppelhaushalt 2021/2022, jedoch nur mithilfe von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG.

- Nach den Jahresabschlüssen ist die allgemeine Rücklage in drei Jahren reduziert worden, besonders in 2012 wegen hoher Gewerbesteuerrückzahlungen. Durch die positive Entwicklung und die seit 2017 erwirtschafteten Überschüsse weist die Ausgleichsrücklage Ende 2019 einen beachtlichen Bestand von 13,0 Mio. Euro auf.

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

Haushaltsstatus Stadt Petershagen 2012 bis 2021

Haushaltsstatus*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt						X	X	X	X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X			X	X					
Haushaltssicherungskonzept genehmigt										
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt										

* Basis: 2012 bis 2019 Jahresabschlüsse, ab 2020: Haushaltspläne

Die Stadt Petershagen hat die Möglichkeiten des Artikels 8 § 3 des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (1. NKFVG) zum Umgang mit dem Jahresüberschuss 2008 von 4,1 Mio. Euro genutzt. Dieser wurde 2008 aufgrund der gedeckelten Ausgleichsrücklage in voller Höhe der allgemeinen Rücklage zugeführt. Entsprechend des 1. NKFVG ist im Jahresabschluss 2012 zulässigerweise dieser damalige Jahresüberschuss 2008 in die Ausgleichsrücklage „umgebucht“ worden. Dadurch verfügt die Stadt in 2013 wieder über eine Ausgleichsrücklage.

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Petershagen** unterliegt in mehreren Jahren aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten nach § 75 Abs. 4 GO NRW. Nach den Doppelhaushalten ist für die Jahre 2015 bis einschließlich 2018 eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant gewesen. Diese ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke genehmigt worden. Für die Doppelhaushalte 2019/2020 und 2021/2022 hat die Stadt Überschüsse oder einen fiktiven Haushaltsausgleich geplant. Die Jahresabschlüsse sind gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser ausgefallen. Dieses spiegelt sich seit 2017 in einem verbesserten Haushaltsstatus wider.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Petershagen 2012 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.865	-2.453	-584	-1.296	-597	3.486	3.447	6.050
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.076	1.623	1.040	0	0	3.486	6.933	12.983
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	51.962	51.766	51.762	51.350	50.695	50.746	50.178	50.293
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-2.453	-584	-1.040	0	3.486	3.447	6.050
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.076	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-698	-196	-3	28	-57	51	-568	116
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.865	0	0	-256	-597	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-4.076	0	0	-184	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	14,8	keine Verringerung	keine Verringerung	0,5	1,2	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	14,8	4,4	1,1	2,5	1,2	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

In der letzten überörtlichen Prüfung waren nach dem einzigen Überschuss in 2008 durchgängig negative Jahresergebnissen festzustellen. Diese mündeten nach den seinerzeit vorläufigen Daten für 2012 in dem höchsten Defizit seit der NKF-Umstellung. Dieses Defizit resultiert primär aus der einseitigen Gewerbesteuersituation in Petershagen mit der Abhängigkeit von einem einzelnen Unternehmen als maßgeblichen Gewerbesteuerzahler. Das hatte zur Folge, dass die Kommune nach erheblichen Gewerbesteuererstattungen an dieses Unternehmen in 2012 sogar ein negatives Gewerbesteueraufkommen ausweisen musste.

Dieser Trend von negativen Jahresergebnissen setzt sich im Betrachtungszeitraum anfänglich fort. Der nach der Umbuchung des Jahresüberschusses 2008 Ende 2012 geschaffene Bestand der Ausgleichsrücklage ist durch die Defizite dann 2015 wieder vollständig aufgezehrt worden.

Im Betrachtungszeitraum kann erfreulicherweise eine positive Entwicklung festgestellt werden. Nach tendenziell sinkenden Defiziten hat die Stadt nach 2008 erstmalig in 2017 wieder einen Überschuss erwirtschaftet und dieses in 2018 und 2019 jeweils bestätigt. Damit kann der Eigenkapitalverzehr zumindest temporär gestoppt werden.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen über die Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Durch das überschaubare Defizit in 2016 und die Überschüsse in 2017 und 2018 ergibt sich kein negativer Saldo für die drei Jahre. Damit kann der Überschuss 2019 vollständig der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Das kann sich für die zukünftigen Jahre jedoch anders darstellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Petershagen in Tausend Euro 2020 bis 2025 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.229* (479)	103	-1.783	1.738	2.144	2.285
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	11.754	11.857	10.074	11.812	13.956	16.241
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	50.293	50.293	50.293	50.293	50.293	50.293
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.229	103	-1.783	1.738	2.144	2.285
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0		0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	1,9	pos. Ergebnis	2,8	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* vorläufiges Ist-Jahresergebnis 2020, jedoch noch ohne eventuellen außerordentlichen Ertrag nach NKF-CIG und möglicher weiterer Abschlussbuchungen

() Planüberschuss laut Doppelhaushalt 2019/2020

Nach den aktuellen Informationen erwartet die Stadt für den Jahresabschluss 2020 noch einen Überschuss. Dieses bleibt abzuwarten. In dem vorläufigen Defizit von 1,2 Mio. Euro sind ein eventueller außerordentlicher Ertrag aus der Eliminierung der fiskalischen Corona-bedingten Belastungen sowie einzelne Abschlussbuchungen noch nicht enthalten. Damit ist eine deutliche Verbesserung des ausweisbaren Ergebnisses 2020 möglich. Ein substanzieller, nachhaltiger Effekt eines solchen Ergebnisses ist aufgrund der anstehenden zukünftigen Verrechnung mit dem Eigenkapital jedoch nicht verbunden. Die Stadt hat Ende 2020 in Folge der COVID-19-Pandemie eine Zuweisung von 2,7 Mio. Euro aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) erhalten. Hierdurch können insbesondere die Corona-bedingten Mindererträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer tendenziell abgedeckt werden.

Die Stadt Petershagen wendet die Regelungen des NKF-CIG an, insbesondere die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie, deren Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021/2022 sind für die diese Haushaltsbelastungen bis 2025 durchgängig außerordentliche Erträge veranschlagt. Sie bewegen sich zwischen 2,8 Mio. Euro und 3,0 Mio. Euro. Nur aufgrund dessen wird die Ausgleichsrücklage in der Planung nicht erheblich verringert. Stattdessen wächst die Ausgleichsrücklage bis 2025 sogar um rund 4,5 Mio. Euro an. Dennoch wird sich das Eigenkapital in 2025 durch die jährlichen Abschreibungen oder die alternative, einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe reduzieren. Nach den aktuellen Informationen wird sich die Stadt für eine einmalige Ausbuchung und Verringerung der allgemeinen Rücklage im Jahr 2025 entscheiden.

Der bis 2019 aufgebaute Bestand der Ausgleichsrücklage wird ausreichen, um ein mögliches Jahresdefizit 2020 sowie das einzige Plandefizit 2022 fiktiv ausgleichen zu können. Hierbei ist nochmals auf die jährlich geplanten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG hinzuweisen. Ohne diese Erträge würden sich nach dem Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit jährliche Defizite zwischen 0,6 Mio. Euro und 4,8 Mio. Euro ergeben. Diese summieren sich auf 10,2 Mio. Euro und hätten andernfalls einen weitgehenden Verzehr der Ausgleichsrücklage zur Folge.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit erzielten Überschüssen seit 2017. Die Stadt Petershagen profitiert hierbei wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses zeigt sich besonders bei der Gewerbesteuer, die in Petershagen relativ stark schwankt, und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Der Haushalt ist, bezogen auf das Jahr 2019, strukturell ausgeglichen.

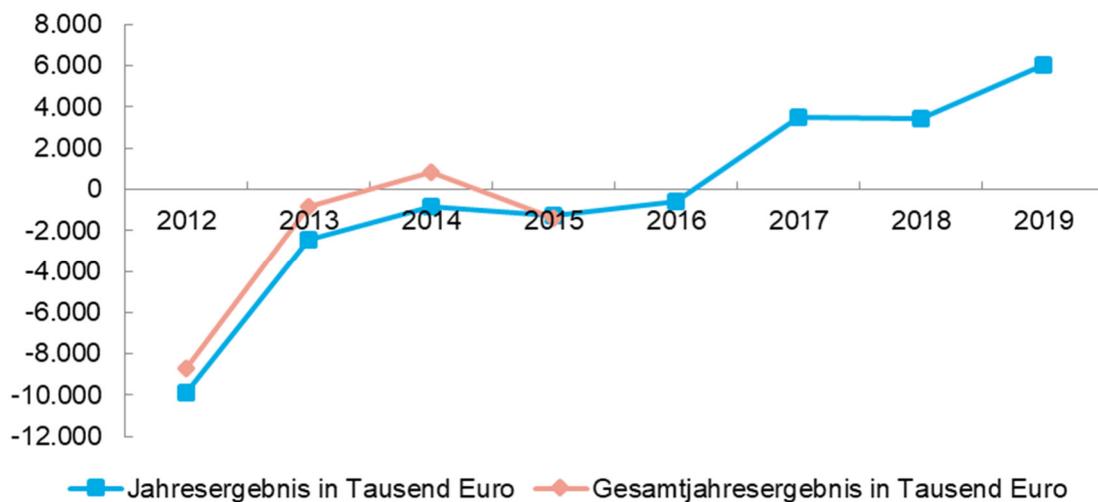
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis PLAN	-2.945	-3.628	79	-2.657	-1.029	-1.092	-923	-331
Jahresergebnis IST	-9.865	-2.453	-584	-1.296	-597	3.486	3.447	6.050
Abweichung	-6.920	1.175	-663	1.361	432	4.578	4.370	6.381

Die Stadt Petershagen erzielt in den Jahresabschlüssen mit Ausnahme von zwei Jahren jeweils bessere Ergebnisse als geplant. Die Verbesserungen zwischen 4,4 Mio. Euro und bis zu 6,4 Mio. Euro sind erheblich.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019



Die Gesamtabstchlüsse hat die **Stadt Petershagen** bisher nur bis 2015 aufgestellt. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören durchgängig die beiden Sondervermögen Eigenbetrieb Stadtwerke Petershagen und Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen sowie die 2013 gegründete Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH.

Das höchste Defizit im Betrachtungszeitraum muss die Stadt Petershagen in 2012 mit 9,9 Mio. Euro ausweisen. Verantwortlich ist hierfür die bereits thematisierte erhebliche Gewerbesteuer-rückzahlung.

Die Ergebnisse der derzeitig vorliegenden Gesamtabstchlüsse fallen bis 2014 besser aus als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der selbstständigen Aufgabenbereiche insgesamt betrachtet bislang überwiegend besser ist als die der Konzernmutter. Dieses betrifft maßgeblich das Sondervermögen Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen.

Die gute Entwicklung des Kernhaushaltes mit Überschüssen seit 2017 wird das Konzernergebnis in den noch aufzustellenden Gesamtabstchlüssen grundsätzlich positiv beeinflussen.

Zu dieser positiven Entwicklung beim Kernhaushalt hat die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen insbesondere steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer sowie ein teilweise deutlich höheres Gewerbesteuer-niveau. Bewegen sich die Gewerbesteuererträge bis 2016 noch zwischen 4,2 Mio. Euro und 6,6 Mio. Euro, so sind sie in 2017 um mehr als 50 Prozent auf 10,1 Mio. Euro gestiegen. Hierbei handelt es sich um einen Einmaleffekt, der maßgeblich aus einer beachtlichen Nachzahlung und der Vorauszahlungsanpassung für einen großen Gewerbesteuerzahler resultiert. In den Folgejahren werden 6,8 Mio. Euro und 7,8 Mio. Euro erzielt. Hierfür ist eine positive Entwicklung bei vielen etablierten Unternehmen verantwortlich. Dieses wird flankiert durch eine moderate Hebesatzanpassung in 2016. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer zeigen einen Zuwachs von 8,3 Mio. Euro in 2012 auf 11,7 Mio. Euro in 2019.

Darüber hinaus hat die Stadt zur notwendigen Verbesserung der Haushalts- und Finanzsituation sowie zur Vermeidung eines formellen Haushaltssicherungskonzeptes Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt. Zu nennen sind besonders die deutlichen, schrittweisen Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B in 2015 und 2016 um insgesamt 187 Punkte. Diese führen seitdem zu beachtlichen nachhaltigen Mehrerträgen von 1,6 Mio. Euro jährlich.

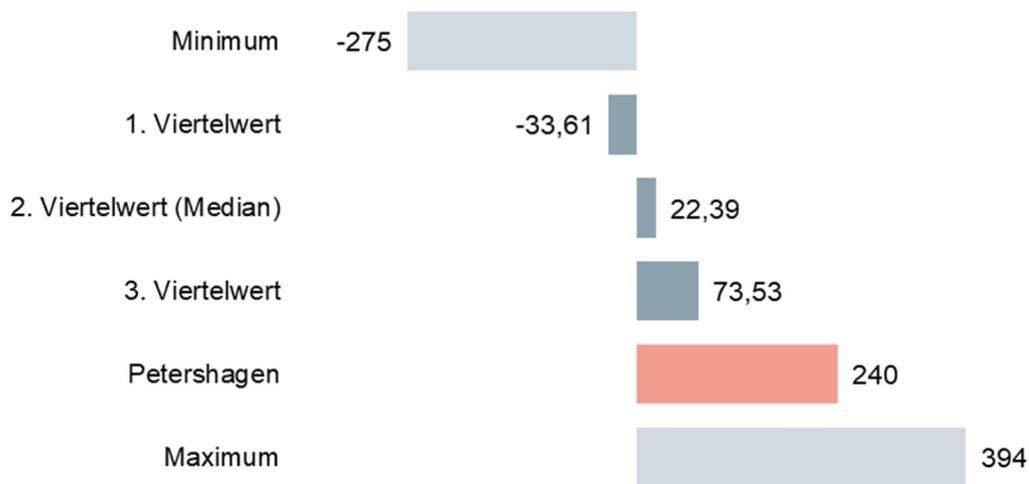
Den Ertragszuwächsen stehen steigende Aufwendungen gegenüber. Hierzu gehören vorrangig Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Zu Letzteren zählen die allgemeine Kreisumlage, die Jugendamtsumlage sowie weitere Leistungen im Rahmen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Auffällig beim Produktbereich Soziale Leistungen ist der erheblich Defizitrückgang in 2018. Hierfür ist die Rückdelegation des Bereiches SGB II auf den Kreis Minden-Lübbecke ursächlich. Diese führt gleichzeitig zu einem Rückgang der Personalaufwendungen und den Wegfall entsprechender Personalkosten-erstattungen. Die bisherigen städtischen Mitarbeiter sind seitdem Bedienstete des Kreises.

Das höchste positive Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum von 6,1 Mio. Euro in 2019 ist in einem erheblichen Umfang durch Sondereffekte erzielt worden. Es handelt sich insbesondere um Rückstellungsaufhebungen von rund 1,5 Mio. Euro für Brandschutz und Instandhaltungen bei Gebäuden, die als Investitionen umgesetzt werden. Weiterhin hat der Kernhaushalt mit 3,9 Mio. Euro einen um 2,7 Mio. Euro höheren Gewinnanteil vom Abwasserbetrieb für eine

Stammkapitalerhöhung bei den Stadtwerken erhalten. Diese Weiterleitung der 2,7 Mio. Euro ist zahlungswirksam in der Finanzrechnung erfolgt, hat hingegen zu keinem Aufwand in der Ergebnisrechnung geführt.

Die Jahresergebnisse der Stadt Petershagen je Einwohner bewegen sich in einer beachtlichen Bandbreite zwischen -381 Euro in 2012 und +240 Euro in 2019. Die Resultate zeigen, auch losgelöst von dem negativen Ausnahmejahr 2012, einen positiven Trend mit anfänglich teils deutlichen Defiziten und anschließenden Überschüssen seit 2017. Dieser erfreuliche Trend basiert insbesondere auf der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hiervon profitieren die Stadt Petershagen sowie die deutliche Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. An dieser Stelle ist nochmals auf die erhebliche Abhängigkeit von einem dominieren gewerbesteuerzahlenden Unternehmen und den teils starken Gewerbesteuerschwankungen hinzuweisen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Die Stadt Petershagen weist bei den einwohnerbezogenen Jahresergebnissen in sechs der acht Vergleichsjahre bessere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hierbei zählt Petershagen seit 2017 jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind

zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle 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 von 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Hierzu zählen insbesondere deutliche schwankende Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen sowie ein einmalig hoher Gewinnanteil vom Abwasserbetrieb. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als strukturelles Ergebnis. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Petershagen	
Jahresergebnis	6.050
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	-16.281
Bereinigungen Sondereffekte	-3.951
= bereinigtes Jahresergebnis	-14.182
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	15.534
= strukturelles Ergebnis	1.352

Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt mit einem Überschuss von 1,4 Mio. Euro erheblich niedriger aus als das tatsächliche Jahresergebnis von 6,1 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind insbesondere die überdurchschnittlichen Erträge aus den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer und Sondereffekte verantwortlich, welche das Jahresergebnis positiv beeinflusst haben. Zu nennen sind überdurchschnittliche Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen, aus der Abrechnung der differenzierten Kreisumlage und ein um 2,7 Mio. Euro höherer Gewinnanteil vom Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen. Diese positiven Sondereffekte werden durch höhere aufwandswirksame Sondereffekte, primär durch die Wertveränderung von Sachanlagen von 1,2 Mio. Euro, geschmälert.

Das strukturelle Ergebnis zeigt, dass die seit 2017 erwirtschafteten Überschüsse der Stadt auch durch die gute konjunkturelle Lage mit beeinflusst worden sind. Inwieweit das positive strukturelle Ergebnis gehalten werden kann, bleibt insbesondere vor dem Hintergrund der fiskalischen Belastungen aus der Corona-Pandemie fraglich. Die in 2020 durch die Corona-Pandemie eingetretenen fiskalischen Belastungen dürften mithilfe der im Dezember 2020 erhaltenen finanziellen Kompensationsleistungen von 2,7 Mio. Euro tendenziell abgedeckt werden. In dem vorläufigen Ergebnis für 2020 von -1,2 Mio. Euro sind die Auswirkungen aus der Corona-Pandemie enthalten. Ein möglicherweise verbleibender Schaden aus der Pandemie ist noch abschließend

zu ermitteln. Ein damit verbundener außerordentlicher Ertrag würde das ausweisbare Jahresergebnis entsprechend verbessern.

Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie kann aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die Steuerschätzung aus Mai 2021 zeigt die Herausforderungen für die Kommunen in den nächsten Jahren.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die Ertragskraft von Petershagen je Einwohner ist kontinuierlich von rund 1.030 Euro in 2013 auf 1.400 Euro in 2019 gestiegen. Das niedrige Jahresergebnis 2012 von rund 660 Euro resultiert aus der erheblichen Gewerbesteuerrückzahlung. Die Stadt profitiert, wie die meisten Kommunen, von der guten konjunkturellen Entwicklung mit deutlich steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer sowie den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Schlüsselzahlen von Petershagen für die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer nur geringfügig gestiegen und die für die Umsatzsteuer sogar um rund 20 Prozent gesunken sind. Letztendlich ist die Ertragskraft anhand der allgemeinen Deckungsmittel von Petershagen in allen Jahren niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

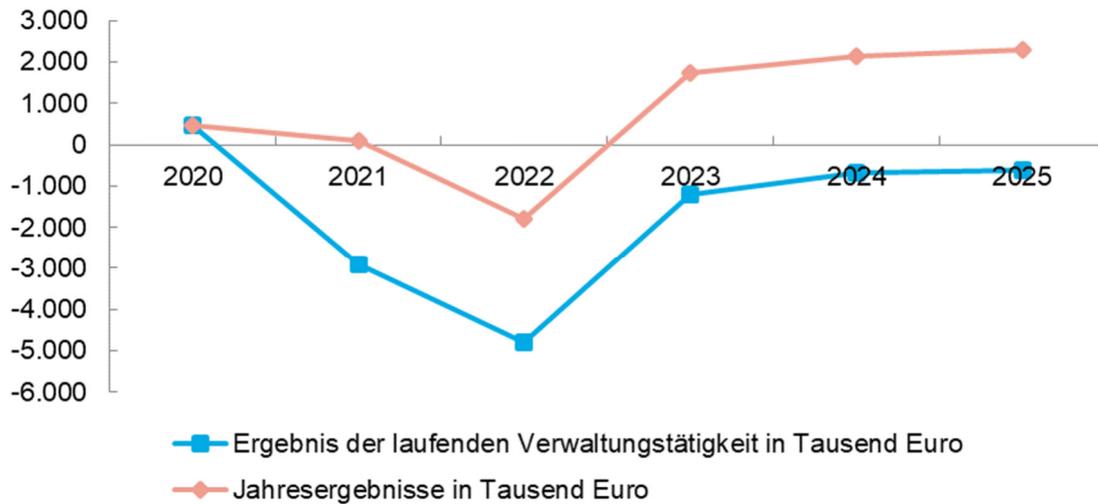
Die Gründe hierfür sind insbesondere in den relativ geringen Gewerbesteuererträgen zu finden, die durchgängig unter denen von drei Viertel der Vergleichsstädte liegen. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben sich ebenfalls deutlich unterdurchschnittliche Erträge, anfänglich sogar niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Erst seit den Hebesatzerhöhungen in 2015 ergeben sich für Petershagen interkommunal überdurchschnittliche Erträge bei der Grundsteuer B. Die geringe eigene Steuerkraft von Petershagen spiegelt sich in den hohen Schlüsselzuweisungen wider, die zugleich eine deutliche Abhängigkeit vom Finanzausgleich bedeuten. Zu dem erhöhten Niveau dieser Zuweisungen trägt ebenfalls bei, dass die im Schuljahr 2013/2014 gestartete Sekundarschule im Ganztagsbetrieb betrieben wird. Hierfür wird gegenüber dem Halbtagsbetrieb ein deutlich höherer Schüleransatz für die aktuell rund 780 Schüler anerkannt.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Petershagen plant nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2021/2022 bis 2025 mit einer Ausnahme jeweils positive Jahresergebnisse. Dieses gelingt nur mithilfe der außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

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

Jahresergebnisse Stadt Petershagen in Tausend Euro 2020 bis 2025



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

Die **Stadt Petershagen** erwartet nach dem Doppelhaushalt 2021/2022 für 2025, inklusive eines außerordentlichen Ertrages für die Corona-bedingten Belastungen, einen Überschuss von 2,3 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 Ergebnisplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	5.246	5.010	-236	-0,8
Gewerbesteuer	7.799 (7.378)	6.300	-1.499 (-1.078)	-3,5 (-2,6)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.692 (10.541)	13.920	2.228 (3.379)	2,9 (4,7)
Ausgleichsleistungen	1.111 (1.026)	1.283	172 (257)	2,4 (3,8)
Schlüsselzuweisungen	7.601 (7.696)	10.624	3.023 (2.928)	5,7 (5,5)
Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung	169 (-100)	0	-169 (100)	-100 (-100)

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.946	3.264	318	1,7
Privatrechtliche Leistungsentgelte	619	980	361	8,0
Sonstige ordentliche Erträge	3.884 (1.587)	1.015	-2.869 (-572)	-20,0 (-7,2)
Finanzerträge	4.365 (1.629)	1.397	-2.968 (-232)	-17,3 (-2,5)
Außerordentliche Erträge	0 (0)	2.893	2.893 (0)	
Übrige Erträge**	13.395	13.090	-305	-0,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	8.423 (8.473)	10.282	1.858 (1.809)	3,4 (3,3)
Versorgungsaufwendungen	967 (891)	1.035	68 (144)	1,1 (2,5)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.824 (7.923)	10.069	2.245 (2.146)	4,3 (4,1)
Bilanzielle Abschreibungen	4.449	4.181	-268	-1,0
Steuerbeteiligungen	1.154 (1.165)	522	-632 (-643)	-12,4 (-12,5)
Allgemeine Kreisumlage	11.909 (10.649)	12.711	802 (2.062)	1,1 (3,0)
Jugendamtsumlage	4.538	6.147	802	1,1
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)	5.188 (4.985)	5.562	374 (577)	1,2 (1,8)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.818 (2.664)	2.835	-983 (171)	-4,8 (1,0)
Übrige Aufwendungen**	232	160	-72	-6,0

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

** Summe der übrigen Erträge und Aufwendungen

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 beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

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

Erträge

Der Grund für den Ertragsrückgang bei der **Grundsteuer B** liegt in der Absenkung des Hebesatzes um 50 Punkte ab 2020. Nach den aktuellen vorläufigen Daten werden in 2020 etwa 4,9 Mio. Euro erzielt. Die jährlichen Plansteigerungen liegen mit 0,4 Prozent unterhalb der bis 2024 bestehenden Zuwachsraten von 0,9 Prozent nach dem Orientierungsdaten-Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 30. Oktober 2020. Insoweit besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

In Petershagen ist die Planung der **Gewerbsteuer** aufgrund der speziellen örtlichen Situation der Gewerbesteuerpflichtigen besonders schwierig. Der Durchschnitt von 7,4 Mio. Euro ist das Resultat des geringeren Ertrags in 2015, der durch Nachzahlungen erzielten 10,0 Mio. Euro in 2017 und eines höheren Niveaus in den Folgejahren. Nach den vorläufigen Daten wird der Ansatz 2020 von 6,2 Mio. Euro Corona-bedingt mit 5,4 Mio. Euro verfehlt. Petershagen hat diesbezüglich Ende 2020 als Kompensation 2,7 Mio. Euro nach dem GewStAusgleichsG NRW erhalten. Die Stadt hat für 2021 mit 5,5 Mio. Euro tendenziell zurückhaltend geplant. Danach sind jährliche Steigerungen von 0,2 Mio. Euro auf dann 6,3 Mio. Euro in 2025 angesetzt. Hebesatzerhöhungen sind nicht kalkuliert. Die Stadt plant für 2021 einen Rückgang, im Gegensatz zum prozentualen Zuwachs nach dem Orientierungsdaten-Erlass. Für die Folgejahre bleiben die Ansätze unterhalb der Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten. Daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für die Ansätze nicht zu erkennen. Ein allgemeines konjunkturelles Risiko ist dennoch nicht auszuschließen. Nach § 4 NKF-CIG hat die Stadt Mindererträge bei der Gewerbesteuer infolge der Corona-Pandemie zwischen 0,8 Mio. Euro und 0,6 Mio. Euro prognostiziert. Diese sind jährlich als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan enthalten.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** steigt die für Petershagen geltende Schlüsselzahl in 2018 und 2021 nennenswert um 3,4 Prozent und 0,9 Prozent. Nach den vorläufigen Daten für 2020 werden tatsächlich 11,2 Mio. Euro erzielt. Diese unterschreiten den optimistischen Ansatz von 12,6 Mio. Euro deutlich. Die Stadt hat für 2021 nunmehr 11,4 Mio. Euro geplant und liegt damit im Bereich der Ergebnisse 2019 und 2020. Für die Folgejahre ab 2022 sind die prozentualen Zuwächse nach dem Orientierungsdatenerlass grundsätzlich übernommen worden. Damit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht gegeben. Eine Auswertung der Einkommensteuererträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen insbesondere konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Bezogen auf die Einkommensteuer hat die Stadt Petershagen jährliche Mindererträge nach § 4 NKF-CIG zwischen 1,7 Mio. Euro und 2,1 Mio. Euro ermittelt.

Bei den **Ausgleichsleistungen** werden entsprechend den endgültigen Festsetzungen nach dem jeweiligen GFG von 2019 bis 2021 konstant 1,1 Mio. Euro erzielt. Damit ist der nach dem Orientierungsdatenerlass für 2021 geplante deutliche Rückgang nicht eingetreten. Für die Folgejahre hat die Stadt die Orientierungsdaten übernommen und für 2025 einen weiteren Anstieg um 3,0 Prozent kalkuliert. In der Gesamtbetrachtung ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** entspricht der Ansatz 2021 von 11,0 Mio. Euro der Bewilligung. 2022 sind dann mit 8,0 Mio. Euro erheblich geringe und für die weiteren Jahre bis 2025 leicht schwankende Erträge von etwa 10,7 Mio. Euro angesetzt. Die Ansätze ab 2022 liegen jeweils unter den auf Basis der Orientierungsdaten ermittelten Beträgen. Das gilt auch für den Ansatz aus 2025. Bei den Schlüsselzuweisungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Diese Erträge sind generell von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt aufgrund der aktuellen Entwicklung durch die Corona-Pandemie kritisch abzuwarten. Es besteht ein allgemeines Risiko für die Planung.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Die Stadt hat ab 2022 keine Erträge geplant. Damit bleiben die bisher überwiegend zu leistenden Nachzahlungen und der für 2019 erhaltenen Erstattungsbetrag aus. Letzterer wird jedoch durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen mehr als kompensiert.

Die geplante Zunahme bei den **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelten** von 318.000 Euro betrifft mehrere Bereiche. Zu nennen sind unter anderem 190.000 Euro bei den Abfallgebühren sowie rund 41.000 Euro bei den Elternbeiträgen im Schulbereich. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei den Ansätzen nicht erkennbar.

Die Stadt kalkuliert bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** mit einem Anstieg um rund 360.000 Euro. Im Bereich des Grundstücks- und Gebäudemanagements sind Mehrerträge bei den Mieten von über 50 Prozent beziehungsweise rund 240.000 Euro angesetzt. Diese korrespondieren grundsätzlich mit höheren Aufwendungen. Bei der Abfallbeseitigung werden ab 2021 durchgängig 130.000 Euro als Erträge aus dem Verkauf von Vorräten angesetzt. Fraglich ist, ob diese Altpapiererlöse, insbesondere im Hinblick auf die starken Schwankungen der vergangenen Jahre, tatsächlich erzielt werden können. Daraus ist jedoch nicht unmittelbar ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko abzuleiten.

Die um 2,9 Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. Bei diesen Positionen werden Sondereffekte, wie sie ebenfalls in Petershagen festzustellen sind, abgebildet. Diese sind üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht oder nicht in dem tatsächlichen Umfang bekannt. Dazu zählen auch teils stark schwankende Erträge aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen, insbesondere von Instandhaltungs-, Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese sind zudem aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Das Jahresergebnis 2019 ist diesbezüglich in einem erheblichen Ausmaß von Sondereffekten tangiert, die wir entsprechend bereinigt haben. Hierzu zählt die Auflösung von Brandschutzrückstellungen bei zwei Grundschulen von rund 930.000 Euro und weiterer Instandhaltungsrückstellungen von etwa 540.000 Euro. Zudem sind fast 680.000 Euro aus der Abrechnung der differenzierten Kreisumlage zu nennen. Bei den Konzessionsabgaben erwartet die Stadt gegenüber 2019 weitgehend unveränderte Erträge. Es gibt, auch wegen des deutlich niedrigeren Gesamtvolumens, keine Hinweise auf ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2025.

Darüber hinaus ist ebenfalls bei den **Finanzerträgen** in 2019 ein Sondereffekt zu verzeichnen. Im Zuge der Aufstockung des Stammkapitals beim Eigenbetrieb Stadtwerke Petershagen hat der Kernhaushalt mit 3,9 Mio. Euro einen um 2,7 Mio. Euro höheren Gewinnanteil vom Abwas-

serbetrieb erhalten. Für die Planjahre sind konstant 1,0 Mio. Euro und damit wegen eines zugrunde gelegten niedrigeren Zinssatzes um 0,2 Mio. Euro geringere Gewinnanteile veranschlagt. Es gibt keine Erkenntnisse, dass der Abwasserbetrieb diese Gewinnanteile in der Zukunft nicht ausschütten wird. Bei den übrigen Positionen sind keine relevanten Veränderungen geplant. In der Gesamtbetrachtung ist bei den Finanzerträgen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Bei den **außerordentlichen Erträgen** handelt es sich um die Buchungen der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie gemäß § 4 Abs. 5 NKF-CIG. Hierfür hat die Stadt ab 2021 bis 2025 jährlich zwischen 2,8 Mio. Euro und 3,0 Mio. Euro angesetzt. Diese betreffen maßgeblich die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich. Hinsichtlich eines Ansatzes für 2025 wird noch eine abschließende und eindeutige rechtliche Regelung zu erwarten sein. Diese außerordentlichen Erträge sind keine Erträge einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltswirtschaft und werden auch insoweit von uns als Sondereffekte bereinigt.

Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** sind für 2021 die feststehenden sowie erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse einbezogen. Bei den Dienstaufwendungen für Beamte sind für die Folgejahre jährliche Steigerungen zwischen 5,5 Prozent in 2022 und 2,0 Prozent in 2023 sowie 2025 angesetzt. Für die Tarifbeschäftigten schwanken die jährlichen Zuwächse zwischen 2,7 Prozent und 1,9 Prozent. Hierbei sind auch Aufwendungen für zusätzliches Personal in einzelnen Bereichen enthalten. An Zuführungen für Pensions- und Beihilferückstellungen sind bis 2025 jährlich 650.000 Euro angesetzt. Diese basieren auf den Erfahrungswerten nach der versicherungsmathematischen Prognoserechnung der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse. Die Zuführungen unterliegen teils deutlichen Schwankungen. Zuletzt sind es in 2019 rund 420.000 Euro und aktuell in 2020 annähernd 850.000 Euro. Dennoch ist bei dem Gesamtvolumen der Personalaufwendungen und den einkalkulierten Steigerungen ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Bei den **Versorgungsaufwendungen** sind für 2021 bis 2025 konstante Beträge von 1,0 Mio. Euro und damit keine Zuwächse veranschlagt. Nach den Jahresabschlüssen bewegen sich die Versorgungsaufwendungen seit 2014 zwischen 0,8 Mio. Euro und 1,2 Mio. Euro. Nach den vorläufigen Daten für 2020 sind es rund 1,4 Mio. Euro. Vor diesem Hintergrund sind höhere als die geplanten Versorgungsaufwendungen nicht auszuschließen. Insoweit besteht hier ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche Risiken sind nicht erkennbar.

Die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** zeigen nach den Jahresabschlüssen eine zwischen 7,0 Mio. Euro in 2012 und 9,4 Mio. Euro in 2016 schwankende Entwicklung. Das hohe Niveau in 2016 resultiert maßgeblich aus den Zuführungen zu Rückstellungen für Instandhaltung und Brandschutz von zusammen 1,8 Mio. Euro. Nach den vorläufigen Daten für 2020 verursachen die Sach- und Dienstleistungen Aufwendungen von 8,6 Mio. Euro. Mit dem aktuellen Doppelhaushalt 2021/2022 ist bis 2025 ein erkennbar höheres Volumen von 10,0 Mio. Euro beziehungsweise 10,1 Mio. Euro jährlich vorgesehen. Hierfür sind maßgeblich die volumenträchtigen Positionen, insbesondere für die Unterhaltung der Verkehrsflächen sowie die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens verantwortlich. Im Produkt Grundstücks- und Gebäudemanagement belaufen sich diese Aufwendungen in 2019 auf 2,6 Mio. Euro. Für die Planjahre ab 2021 sind jeweils über 3,7 Mio. Euro kalkuliert. Bei den Gemeindestraßen werden

mit durchschnittlich 1,4 Mio. Euro jährlich um bis zu 360.000 Euro höhere Aufwendungen als in 2019 geplant. Im Bereich der Schülerbeförderung liegen die Plansätze mit fast 1,7 Mio. Euro um rund 0,2 Mio. Euro über dem Ergebnis 2019. Die Ansätze liegen, auch innerhalb der Produkte, mehrfach und teils deutlich über einigen Ist-Ergebnissen. In diesen Fällen kann dann vernachlässigt werden, dass für die weiteren Jahre bis 2025 vielfach die Ansätze konstant bleiben und damit keine weiteren Preissteigerungen einkalkuliert sind. In der Gesamtbetrachtung sehen wir kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die **bilanziellen Abschreibungen** betreffen besonders die Verkehrsflächen mit 1,9 Mio. Euro, den Immobilienbestand mit 1,3 Mio. Euro und darüber hinaus weitere Sachanlagen, wie den Brandschutz sowie die Schulen. Es ist auffällig, dass die Stadt innerhalb der einzelnen Produkte durchgängig konstante Planansätze für die Jahre 2021 bis 2025 zugrunde legt. Der Rückgang gegenüber dem Jahresergebnis 2019 von 270.000 Euro resultiert aus einer in 2019 gebuchten Abschreibung im Personalmanagement. Nach den Jahresabschlüssen unterliegt das Volumen der bilanziellen Abschreibungen nur geringen Schwankungen. Die Aufwendungen bewegen sich zwischen 4,2 Mio. Euro und 4,4 Mio. Euro jährlich. Hinsichtlich deren zukünftigen Entwicklung ist auf die beschlossenen beachtlichen Investitionen, insbesondere die Baumaßnahmen zwischen 3,7 Mio. Euro und 8,0 Mio. Euro hinzuweisen. Hierbei ist fraglich, in welchem Umfang Fertigstellungen innerhalb der mittelfristigen Planung oder erst nach 2025 erfolgen und welche neuen Abschreibungen durch sie entstehen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den geplanten Abschreibungen sehen wir nicht.

Die **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze bis 2025 sind grundsätzlich nachvollziehbar und ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** hat die Stadt für 2021 eine vom Kreis Minden-Lübbecke in Aussicht gestellte Senkung des bisherigen Hebesatzes von 38,06 Prozent mittels Nachtragshaushalt berücksichtigt und 35,86 Prozent angesetzt. Bei der **Jugendamtsumlage** sind unverändert 17,03 Prozent zugrunde gelegt worden. Für beide Umlagen sind in 2022 ein Rückgang und danach bis 2025 Zuwächse kalkuliert. Damit steigen von 2020 bis 2024 die Ansätze der allgemeinen Kreisumlage um 2,3 Prozent und die der Jugendamtsumlage um 14,9 Prozent. Der Kreis Minden-Lübbecke hat aktuell für 2021 die Hebesätze auf 35,86 Prozent und 17,34 Prozent angepasst. Bis 2024 kalkuliert er mit Zuwächsen von 8,3 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und von 14,7 Prozent bei der Jugendamtsumlage. Somit liegen in der Einzelbetrachtung der allgemeinen Kreisumlage als auch in der Gesamtbetrachtung beider Umlagen die prozentualen Steigerungen der Stadt unter denen des Kreises. Daher besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei der allgemeinen Kreisumlage. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Petershagen an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke unterstellt. Dieser Anteil ist in den letzten drei Jahren mit durchschnittlich 6,5 Prozent weitgehend konstant.

Die verbleibenden **Transferaufwendungen** steigen nennenswert um 0,4 Mio. Euro. Der Anstieg setzt sich aus Veränderungen, insbesondere Zunahmen, bei verschiedenen Produkten zusammen. Hervorzuheben ist der Anstieg bei den Grundschulen um rund 360.000 Euro und den Kindertageseinrichtungen um circa 160.000 Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei den verbleibenden Transferaufwendungen, auch aufgrund der geplanten Zuwächse, nicht festzustellen.

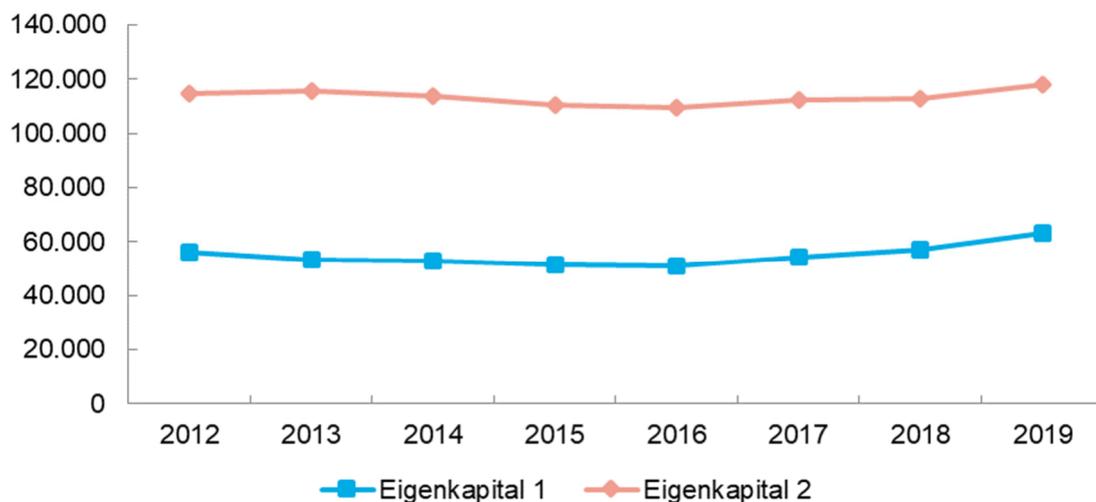
Der Rückgang bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** beträgt 1,0 Mio. Euro. In 2019 sind einmalig hohe Wertveränderungen bei den Sachanlagen von 1,2 Mio. Euro als Aufwand entstanden, die einen Sondereffekt für den Jahresabschluss darstellen und insoweit bereinigt worden sind. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dem geplanten, durchschnittlichen Volumen von 2,8 Mio. Euro nicht erkennbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Petershagen weist eine im interkommunalen Vergleich zufriedenstellende bis gute Eigenkapitalausstattung auf. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren überdurchschnittlich. Der bisherige Eigenkapitalverzehr ist durch die seit 2017 erwirtschafteten Jahresüberschüsse gestoppt worden. In der Konzernbetrachtung ergeben sich nach den Gesamtabschlüssen für Petershagen generell höhere Eigenkapitalquoten als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

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

Eigenkapital Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019



Nach der Eröffnungsbilanz 2008 hat das Eigenkapital 1 der **Stadt Petershagen** 74,6 Mio. Euro betragen. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 132,0 Mio. Euro. Nach dem einzigen Jahresüberschuss 2008 ist das Eigenkapital durch die anschließenden jeweiligen Jahresdefizite letztendlich um 8,0 Mio. Euro beziehungsweise 10,7 Prozent gesunken.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2012 belaufen sich das Eigenkapital 1 auf 66,6 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 126,7 Mio. Euro. Von 2012 bis 2019 hat Petershagen in fünf der acht Jahre Defizite realisiert. Damit setzt sich der Eigenkapitalverzehr bis einschließlich 2016 fort. Mit den seit 2017 erwirtschafteten Überschüssen hat es die Stadt nunmehr geschafft, diesen Eigenkapitalabbau zu stoppen. Trotz dieser guten Entwicklung hat sich, insbesondere

wegen des hohen Defizits 2012 von 9,9 Mio. Euro, das Eigenkapital von Anfang 2012 bis Ende 2019 um 3,3 Mio. Euro verringert.

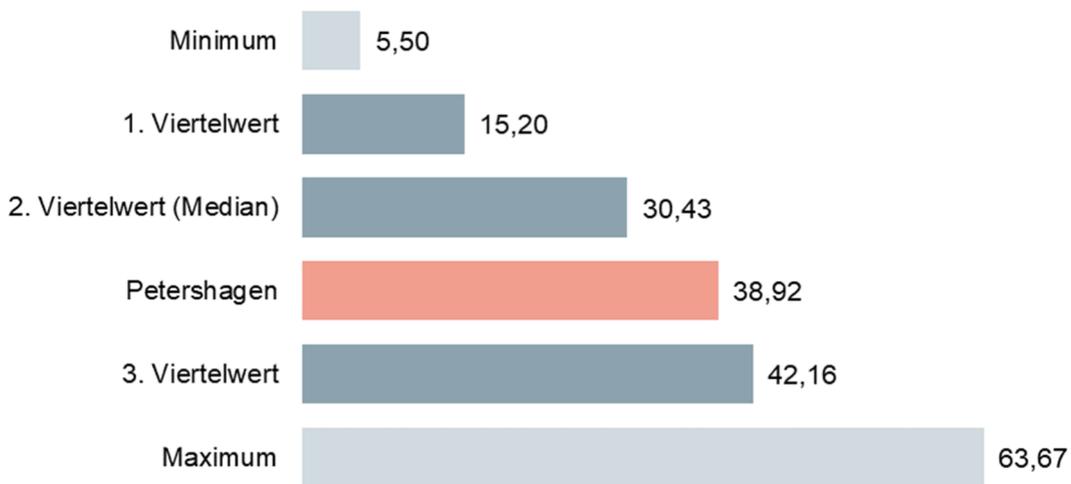
Darüber hinaus haben jährliche ergebnisneutrale Verrechnungen von Erträgen und Aufwendungen mit der allgemeinen Rücklage das Eigenkapital verändert. Die Verrechnungen bewegen sich zwischen rund 120.000 Euro und -700.000 Euro. Für den Zeitraum von 2012 bis einschließlich 2019 haben sie in Summe das Eigenkapital um 1,3 Mio. Euro verringert. Exemplarisch sind es Wertberichtigungen bei der Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG sowie Aufwendungen in 2018 aus der Inventur und den hierdurch ausgelösten Buchungen beim Straßen- und Wegevermögen. Letztere haben zu Bestandsminderungen beim Verkehrsflächenvermögen und den zugeordneten Sonderposten für Zuwendungen geführt.

Die Verringerung des Eigenkapitals 2 fällt im selben Zeitraum mit 8,7 Mio. Euro deutlich höher aus. Ende 2019 beträgt es 118,0 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist, dass die Sonderposten für die Zuwendungen um 4,9 Mio. Euro und die für die Beiträge um 0,5 Mio. Euro gesunken sind. Die Abnahme der Sonderposten wäre ohne den Zugang von 4,3 Mio. Euro in 2013 noch deutlich höher ausgefallen. Die Stadt Petershagen hat erhaltene Investitionszuwendungen für den Neubau der Sekundarschule in Lahde angespart. Mit der Aktivierung des Anlagevermögens 2013 sind zugleich 4,3 Mio. Euro an Investitionszuwendungen umgebucht worden, und zwar von den erhaltenen Anzahlungen zu den Sonderposten für Zuwendungen. Mit einem zweckentsprechenden, investiven Einsatz der Zuwendungen wird über die Sonderposten gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Damit ist der Bestand der erhaltenen Anzahlungen zwischenzeitlich bis auf 0,3 Mio. Euro abgeschmolzen. In den Folgejahren sind diese fast kontinuierlich gestiegen und haben mit 10,1 Mio. Euro Ende 2019 den Höchststand im Betrachtungszeitraum erreicht. Sie setzen sich insbesondere aus nicht verwendeten Mitteln der Investitionspauschale von 6,9 Mio. Euro, der Schulpauschale von 1,3 Mio. Euro und weiteren Investitionszuwendungen von über 1,7 Mio. Euro zusammen.

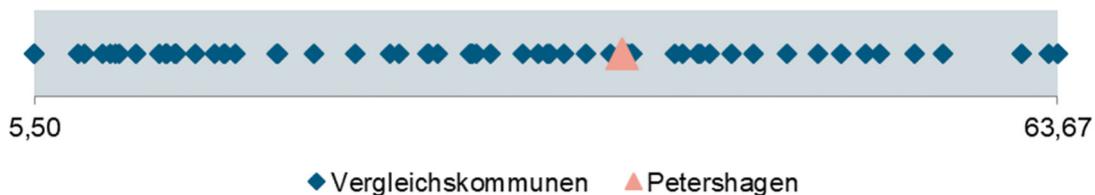
Den erhaltenen Anzahlungen von 10,1 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2019 liquide Mittel von 10,7 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen aus diesen Finanzmitteln vollständig finanzieren. Hierbei ist außerdem zu berücksichtigen, dass seit 2017 keine Liquiditätskredite bilanziert sind und somit die vorhandene Liquidität auch nicht anteilig „fremdfinanziert“ ist.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Stadt Petershagen hat im gesamten Betrachtungszeitraum eine höhere Eigenkapitalquote 1 als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dieses zufriedenstellende bis gute Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner nur zum Teil bestätigt. Erst seit 2017 weist Petershagen ebenfalls ein einwohnerbezogenes überdurchschnittliches Eigenkapital 1 auf. In den Vorjahren sind die Kennzahlenwerte niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Gründe hierfür sind auch in der Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden. In diesem Kontext sind ebenfalls die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen von Bedeutung. Die Bilanzsumme je Einwohner ist in allen Jahren niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Gleiches gilt ebenso für das Anlagevermögen sowie vielfach auch für das Umlaufvermögen. Die Schulen sind bei den Städten der dominierende Teil des Immobilienvermögens. Trotz des Neubaus der städtischen Sekundarschule und deren bilanziellen Aktivierung im Jahr 2013 mit 11,3 Mio. Euro weist Petershagen hier ebenfalls deutlich unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Bilanzwerte auf. Das Straßenvermögen inklusive Grund und Boden weist in Petershagen durchgängig einwohnerbezogen höhere Bilanzwerte auf als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Hierbei sind auch die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile nennenswerte Einflussfaktoren. Die Fläche von Petershagen ist mit rund 212 qkm interkommunal hoch. Der Median der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen beträgt 72 qkm. Ebenso sind 29 Ortsteile weit überdurchschnittlich. Insoweit sind die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur in Petershagen relativ ungünstig. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind in Petershagen,

wie bei der Mehrheit der Kommunen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie sind beim Eigenbetrieb Abwasserwerk der Stadt Petershagen bilanziert.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene weist Petershagen ein zufriedenstellendes bis gutes Bild auf. In den vier Vergleichsjahren 2012 bis 2015, für die in Petershagen Gesamtab schlüsse vorliegen, ist die Gesamteigenkapitalquote 1 jeweils interkommunal überdurchschnittlich. Die Gesamteigenkapitalquote 1 ist durch die vom Kernhaushalt maßgeblich geprägten Jahresdefizite, insbesondere dem hohen Defizit 2012, deutlich gesunken.

Der Kernhaushalt von Petershagen weist beim Eigenkapital 2 ein differenziertes Bild auf. Die Quote ist in allen Jahren überdurchschnittlich und seit 2016 höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Dagegen ist das einwohnerbezogene Eigenkapital in den meisten Jahren niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Erst ab 2018 ist dieser Kennzahlenwert von Petershagen überdurchschnittlich, das heißt er liegt über dem Median. In der Konzernbetrachtung fallen die Mittelwertüberschreitungen bei der Gesamteigenkapitalquote 2 noch höher aus als bei der Gesamteigenkapitalquote 1.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Eigenkapitals bis Ende 2025 wird nochmals auf die Ausführungen zur Haushaltsplanung ab 2020 und besonders die haushaltmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie verwiesen. Aufgrund der Buchung als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG und damit der Ausweisung von überwiegenden Planüberschüssen wird die Ausgleichsrücklage nicht nur erheblich entlastet, sondern bis 2025 sogar aufgebaut. Zugleich werden die Corona-bedingten Schäden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Jedoch haben die Kommunen für das Jahr 2025 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CIG erfolgsneutral gegen das Eigenkapital, und zwar gegen die allgemeine Rücklage, gebucht werden. Damit wird das Eigenkapital in einer aktuell noch nicht abzuschätzenden Höhe einmalig reduziert. Diese Option wird von der Stadt favorisiert. Alternativ haben Kommunen die Möglichkeit, die Bilanzposition ab 2025 über bis zu 50 Jahre aufwandswirksam abzuschreiben.

1.3.5 Schulden und Vermögen

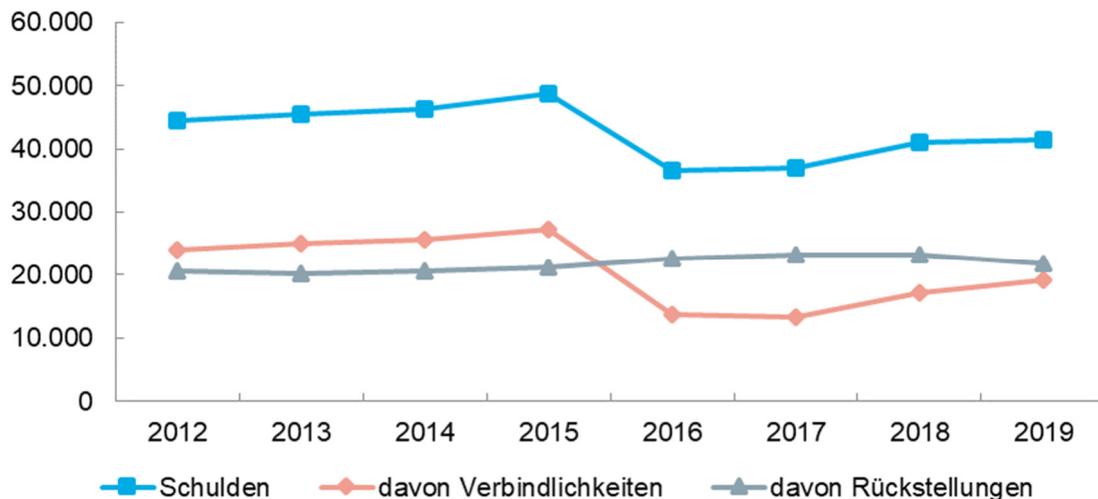
- Die Stadt Petershagen hat bezogen auf den Kernhaushalt im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal weit unterdurchschnittliche Verschuldung. Dieses ist ursächlich dafür, dass die Stadt auch in der Konzernbetrachtung niedrigere Gesamtverbindlichkeiten aufweist als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nach dem Doppelhaushalt 2021/2022 beabsichtigt die Stadt bis Ende 2025 über das Programm „Gute Schule 2020“ hinaus keine weiteren Investitionskredite aufzunehmen und damit auch keine Nettoneuverschuldung.

- Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens zeigt ein unausgeglichenes und tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als zwei Drittel der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Bei den Verkehrsflächen sind es rund 70 Prozent der festgelegten Gesamtnutzungsdauern. Dieses kann zukünftig zu einem erhöhten Investitions- und Finanzierungsbedarf führen.
- Die Stadt Petershagen verfügt nach den Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit seit 2016 über eine zufriedenstellende bis teils gute Selbstfinanzierungskraft. Hierdurch und mithilfe einer Darlehensrückzahlung vom Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen konnten die Liquiditätskredite abgebaut und 2017 vollständig zurückgezahlt werden. Es bleiben die Auswirkungen der Corona-Pandemie abzuwarten.

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

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

Schulden Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019



Die Schulden schwanken im Betrachtungszeitraum und sinken im Eckjahresvergleich 2012/2019 um 3,1 Mio. Euro auf 41,5 Mio. Euro. Ursächlich für den Rückgang sind maßgeblich die um 4,8 Mio. Euro verringerten Verbindlichkeiten. Hierbei spielen die Liquiditätskredite eine wesentliche Rolle. In 2016 sind diese von bis zu 14,6 Mio. Euro in einem erheblichen Umfang getilgt und auf 1,2 Mio. Euro zurückgeführt worden. Dieses ist neben einem positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit insbesondere aus der planmäßigen Rückzahlung eines an den Abwasserbetrieb gewährten Darlehens von 7,7 Mio. Euro möglich geworden. Diese Rückzahlung sollte nach den Entscheidungsträgern zur Tilgung von Liquiditätskrediten verwandt werden.

Seit 2017 sind in den Jahresabschlüssen keine Liquiditätskredite bilanziert. Ebenfalls hat es keinen unterjährig Liquiditätskreditbedarf gegeben. Die verbleibenden Verbindlichkeiten sind 2018 und 2019 deutlich gestiegen. Dieses resultiert primär aus der Zunahme der erhaltenen Anzahlungen um 3,7 Mio. Euro beziehungsweise 2,1 Mio. Euro. Dabei handelt es sich insbesondere um nicht verwendete Mittel der jährlichen Investitionspauschale und weiterer Investitionszuwendungen, auch aus dem Programm „Gute Schule 2020“: Weitere Beträge stammen aus der jährlichen Schulpauschale. Die Stadt Petershagen hat in 2012 und 2013 insbesondere zur Finanzierung des Schulneubaus der Sekundarschule in Lahde Investitionskredite von jeweils 4,0 Mio. Euro aufgenommen. Hierdurch ist Ende 2013 mit 9,7 Mio. Euro der höchste Bestand an Investitionskrediten im Betrachtungszeitraum bilanziert worden. Seit 2015 bewegen sich diese Verbindlichkeiten auf einem etwa gleichbleibenden Niveau von durchschnittlich 8,2 Mio. Euro im Jahr. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass darin Investitionskreditverbindlichkeiten aus dem Programm „Gute Schule 2020“ von 1,1 Mio. Euro beziehungsweise zuletzt in 2019 von 1,6 Mio. Euro enthalten sind.

Die Schuldenentwicklung wird ebenfalls durch steigende Rückstellungen nennenswert beeinflusst. Diese wachsen um insgesamt 1,3 Mio. Euro an. Hierbei wird die Zunahme bei den Pensionsrückstellungen von alleine 3,3 Mio. Euro durch die Verringerung der sonstigen Rückstellungen, insbesondere in 2019, deutlich abgefedert. Bei den meisten Kommunen sind ebenfalls steigende Pensionsrückstellungen festzustellen. Die gesamten Rückstellungen haben mit zuletzt 21,8 Mio. Euro einen Anteil von 52,5 Prozent an den Schulden. Die Instandhaltungsrückstellungen variieren im Betrachtungszeitraum zwischen 1,5 Mio. Euro in 2017 und rund 680.000 Euro in 2019. Sie betreffen maßgeblich die Gebäude. Bei den sonstigen Rückstellungen dominierte die Rückstellung für brandschutztechnische Um- und Nachrüstungen an den kommunalen Immobilien. Für zwei Grundschulgebäude sind diese Rückstellungen in 2019 aufgelöst worden, weil diese Maßnahmen nun über andere Baumaßnahmen abgewickelt werden.

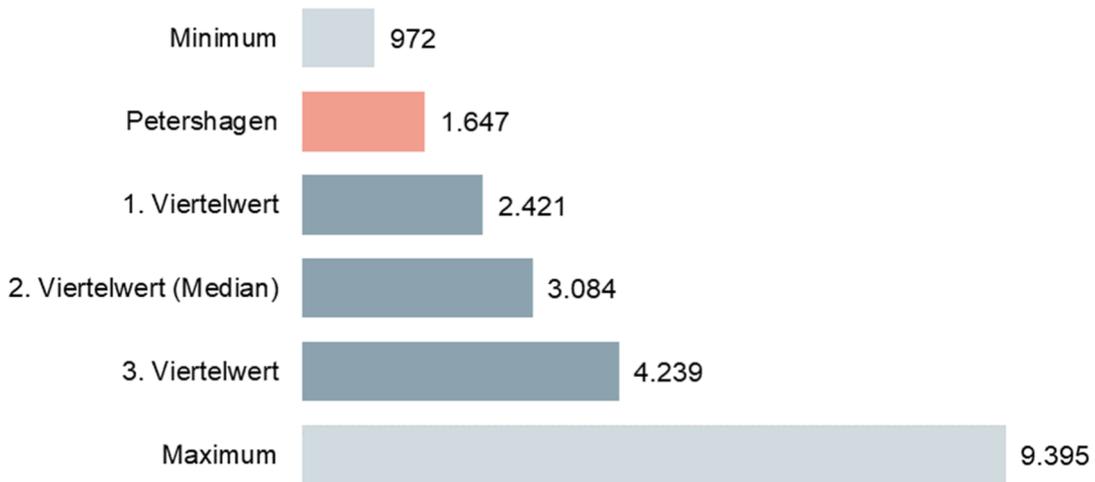
Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich sind im Betrachtungszeitraum bis 2018 kontinuierlich angestiegen und betragen zuletzt 2019 rund 410.000 Euro. Es handelt sich ausschließlich um die Bestände für die kostenrechnende Einrichtung Abfallwirtschaft. Es bleibt auf die Regelungen nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) zum Ausgleich von Über- und Unterdeckung hinzuweisen. § 6 Abs. 2 KAG NRW bestimmt, dass Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen sind. Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des OVG NRW um die tatsächlichen, in der Ist-Rechnung festgestellten Überdeckungen. Zudem hat der Ausgleich faktisch zu erfolgen. Eine geplante und gebuchte Sonderpostenauflösung, die aufgrund von erzielten Jahresüberschüssen de facto nicht erforderlich ist, ist nicht ausreichend.

Nach der Mitteilung zur amtlichen Schuldenstatistik per 31. Dezember 2020 sind die Investitionskreditverbindlichkeiten mit 8,4 Mio. Euro nahezu unverändert. Wie seit 2017 ununterbrochen bestehen auch Ende 2020 keine Liquiditätskredite.

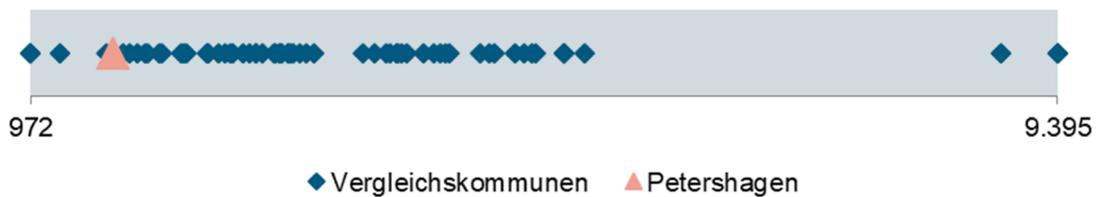
Mit dem Haushaltsplan 2021/2022 sind, gegenüber dem vorherigen Doppelhaushalt, nochmals höhere Investitionen vorgesehen. Für die Jahre 2021 bis 2023 liegen diese zwischen 12,2 Mio. Euro und 9,2 Mio. Euro. In den beiden letzten Jahren der mittelfristigen Finanzplanung 2024 und 2025 wird üblicherweise, so auch in Petershagen, ein geringeres Volumen geplant. Die Investitionen sollen unter anderem mithilfe der vorhandenen eigenen Liquidität finanziert werden. Mit Ausnahme des Programms „Gute Schule 2020“ plant die Stadt bis einschließlich 2025 keine

Kreditaufnahmen. Damit wird zugleich ein sukzessiver Abbau der bestehenden Investitionskreditverbindlichkeiten verfolgt.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



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



Die Stadt Petershagen weist im gesamten Vergleichszeitraum bis 2019 eine interkommunal weit unterdurchschnittliche Verschuldung auf. Petershagen zählt jeweils zu dem Viertel des Vergleichskommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Schulden.

Hierbei ist nochmals darzulegen, dass der Ausgliederungsgrad hinsichtlich des Infrastruktur- und Immobilienvermögens bei der Stadt Petershagen interkommunal vergleichsweise unauffällig ist. Das Straßennetz und der städtische Immobilienbestand sind im Kernhaushalt bilanziert. Es handelt sich um die volumenträchtigen Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert. Das Kanalvermögen ist dagegen, wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, ausgegliedert. Dieses Vermögen und entsprechende Kreditverbindlichkeiten sind bei dem als Sondervermögen geführten Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen bilanziert.

Weil die Stadt Petershagen über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, beschränkt sich der interkommunale Vergleich auf das Jahr 2015, für das die Stadt den bisher letzten Gesamtabschluss vorgelegt hat. Zu dem Vollkonsolidierungskreis zählen durchgängig die beiden Sondervermögen Eigenbetrieb Stadtwerke Petershagen und Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen sowie ab 2013 die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015

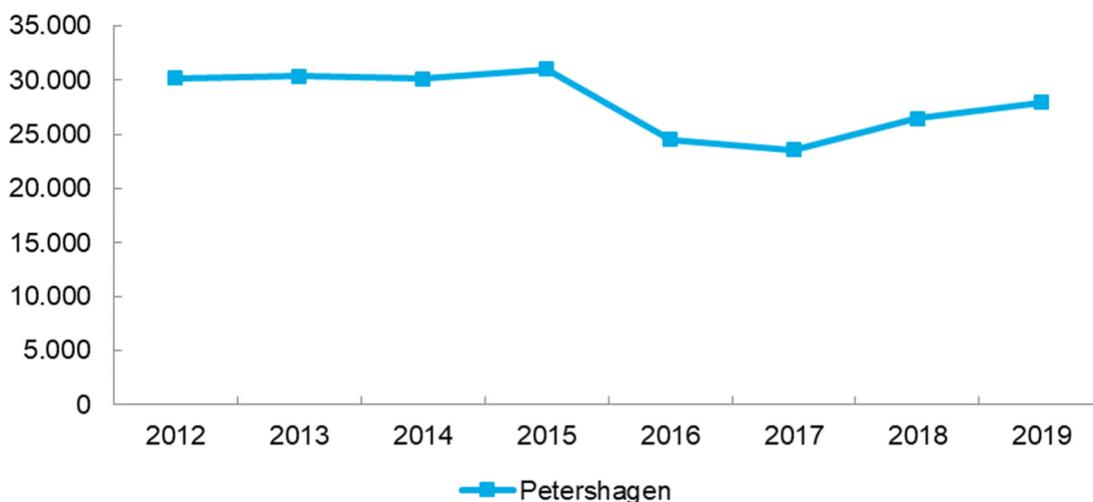
Jahr	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	2.122	1.238	3.188	4.451	5.583	14.542	71
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2015	1.926	757	2.200	2.999	4.205	8.924	119

Die Stadt Petershagen hat, wie bereits dargelegt, auch in 2015 interkommunal weit unterdurchschnittliche Schulden im Kernhaushalt. Dieses gilt ebenso für die Schulden nach dem Gesamtabschluss. Hierbei stellt sich die Positionierung von Petershagen auch wegen höherer Vergleichswerte noch günstiger dar. Die Gesamtschulden resultieren in Petershagen maßgeblich aus dem Kernhaushalt mit über 85 Prozent. Die Verbindlichkeiten stellen auch den höchsten Anteil an den Gesamtschulden. Sie sind in Petershagen mit durchschnittlich 58 Prozent jedoch nicht so dominierend wie bei vielen Vergleichskommunen. Danach folgen die Rückstellungen mit etwa 41 Prozent. Den größten Posten bilden hierbei die Pensionsrückstellungen, die fast vollständig im Kernhaushalt bilanziert sind.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2012 bis 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Petershagen** verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2019 werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorgelegen haben, werden diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019



Zum Beginn des Betrachtungszeitraums 2012 betragen die Gesamtverbindlichkeiten 30,2 Mio. Euro. Sie sind nach den bis 2015 vorliegenden Gesamtabschlüssen sowohl bezogen auf die Summe als auch ihre Zusammensetzung relativ konstant. Die Gesamtverbindlichkeiten sind maßgeblich von den Liquiditätskrediten des Kernhaushaltes geprägt, die mit 13,0 Mio. Euro bis 14,6 Mio. Euro jeweils über 40 Prozent darstellen. Danach folgen die Investitionskredite mit Beträgen zwischen 11,5 Mio. Euro und 14,6 Mio. Euro. Nach den ab 2016 von der gpaNRW ermittelten Gesamtverbindlichkeiten sinken diese deutlich in 2016 auf 24,5 Mio. Euro. Dieses resultiert insbesondere aus den Veränderungen beim Kernhaushalt und dem dortigen weitgehenden Abbau der Liquiditätskredite von 14,0 Mio. Euro auf 1,2 Mio. Euro. Die Zunahme der Gesamtverbindlichkeiten in 2018 und 2019 auf 26,4 Mio. Euro beziehungsweise 27,9 Mio. Euro basiert wiederum insbesondere auf der Entwicklung beim Kernhaushalt. Es handelt sich dabei um steigende erhaltene Anzahlungen, die bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung als Sonderposten das Eigenkapital stärken. Hierdurch wächst der Anteil des Kernhaushaltes an den ab 2016 ermittelten Gesamtverbindlichkeiten von rund 55 Prozent auf 69 Prozent Ende 2019.

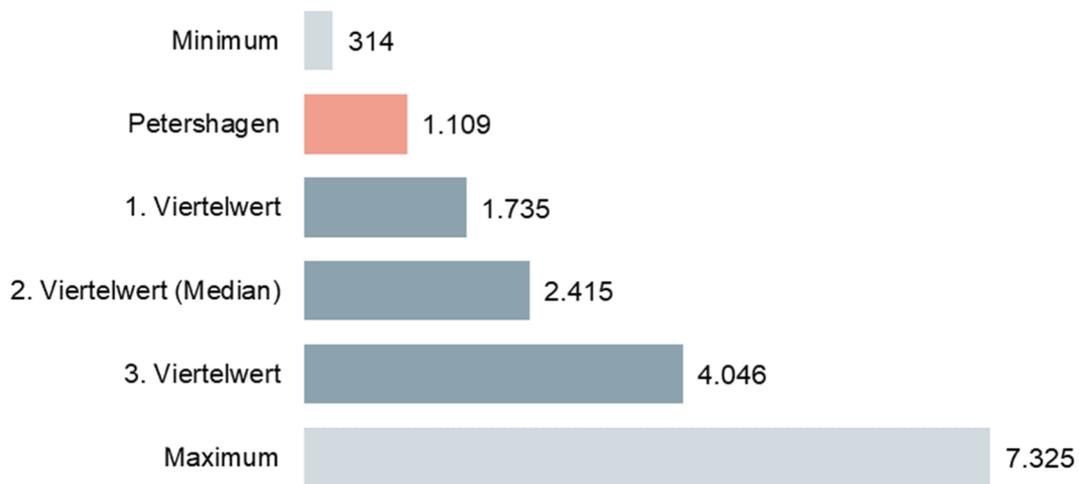
Hinsichtlich der drei Ausgliederungen kann für den Zeitraum von 2016 bis 2019 ein nennenswerter Verbindlichkeitenrückgang beim Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen um 1,4 Mio. Euro auf 7,4 Mio. Euro verzeichnet werden. Die saldierten Verbindlichkeiten sinken bei den Stadtwerken Petershagen leicht auf 1,3 Mio. Euro, bei der Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH sind sie mit 8,0 Mio. Euro weitgehend konstant.

Bei der Saldierung der wesentlichen konzerninternen Verflechtungen werden insbesondere die bestehenden Ausleihungen des Kernhaushaltes an die Ausgliederungen bereinigt. Es handelt sich hierbei um die Darlehen an die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH über rund 7,9 Mio. Euro sowie an den Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen von annähernd 7,7 Mio. Euro. Letzteres ist im Jahr 2016 planmäßig und vollständig an den Kernhaushalt zurückgezahlt worden.

Die Gesamtverbindlichkeiten werden durchgängig von den Krediten bestimmt. Diese stellen bis 2015 einen dominierenden Anteil von durchschnittlich 26,4 Mio. Euro beziehungsweise 87 Prozent. Ursächlich hierfür sind die relativ hohen Liquiditätskredite beim Kernhaushalt von bis zu 14,6 Mio. Euro. Mit deren weitgehenden und letztendlich vollständigen Tilgung sinkt der Kreditanteil an den Gesamtverbindlichkeiten in den Folgejahren kontinuierlich auf zuletzt 59 Prozent. Dieses trägt dazu bei, dass parallel der Anteil der beim Kernhaushalt bilanzierten erhaltenen Anzahlungen an den Gesamtverbindlichkeiten auf 36 Prozent steigt.

Für das Vergleichsjahr 2019 liegt von der Stadt Petershagen kein Gesamtabschluss vor. Daher sind die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt worden. Sie betragen insgesamt 27,9 Mio. Euro beziehungsweise je Einwohner 1.109 Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



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



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner schwanken in Petershagen zwischen 931 Euro in 2017 und 1.223 Euro in 2015. Die Stadt Petershagen weist in allen Jahre niedrigere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Petershagen in Tausend Euro 2020 bis 2025

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.270	-2.645	-4.084	-111	344	638
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.077	-2.264	-1.830	-1.016	-128	933
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-807	-4.909	-5.914	-1.127	216	1.571
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	413	-267	-64	-39	-39	26
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-394	-5.176	-5.978	-1.166	177	1.597

Nach den Jahresabschlüssen 2012 bis 2019 kann die Stadt Petershagen in sechs der acht Jahre und seit 2014 ununterbrochen positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Dabei profitiert Petershagen, wie viele andere Kommunen, grundsätzlich auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die negativen Auswirkungen aus der Abhängigkeit von einem dominierenden Gewerbesteuerzahler wurden besonders 2012 deutlich. Aufgrund von Gewerbesteuererstattungen an dieses Unternehmen hat Petershagen im Jahresabschluss anstatt geplanter rund 6,0 Mio. Euro ein „Minus-Aufkommen“ von 2,3 Mio. Euro in der Finanzrechnung ausweisen müssen. Nach dem Ausnahmejahr 2012 bewegt sich die Gewerbesteuer mit einer steigenden Entwicklung zwischen 4,2 Mio. Euro und 5,9 Mio. Euro. Sie liegt hiermit weiterhin auf einem interkommunal und auch gegenüber den Vorjahren vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Entwicklung bei dem größten Gewerbesteuerzahler führt in 2017 dazu, dass die Stadt durch beachtliche Nachzahlungen und angepasste Vorauszahlungen rund 10,5 Mio. Euro an Gewerbesteuer erzielt. Für 2018 und 2019 sind es dann 6,6 Mio. Euro und 7,6 Mio. Euro. Die steigende Gewerbesteuer, zunehmende Gemeinschaftssteuern sowie die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben maßgeblich zu den deutlich positiven Salden in den Jahren 2016 bis 2019 von 2,0 Mio. Euro bis 7,3 Mio. Euro beigetragen.

Damit verfügt die Stadt nach dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit seit 2016 über eine zufriedenstellende bis teils gute Selbstfinanzierungskraft. Die erhebliche Bandbreite zwischen einem Defizit von 9,3 Mio. Euro in 2012 und dem Überschuss von 7,3 Mio. Euro in 2019 spiegelt sich ebenfalls in den Resultaten bei den interkommunalen Vergleichen wider. Dennoch ist die Selbstfinanzierungskraft je Einwohner in fünf Jahren niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Lediglich in drei Jahren ist sie überdurchschnittlich, so auch zuletzt in 2017 und 2019.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist in Petershagen nach den Jahresabschlüssen mehrheitlich negativ. Bis auf 2015 bis 2017 liegen die jährlichen Einzahlungen unter den Auszahlungen. Hierbei bewegt sich das Investitionsvolumen nach den Auszahlungen der Finanzrechnung in einer nennenswerten, aber nicht ungewöhnlichen Bandbreite zwischen 1,2 Mio. Euro in 2016 und 11,2 Mio. Euro in 2019. Für das erhebliche Volumen 2019 ist die Aufstockung des Stammkapitals beim Sondervermögen Stadtwerke Petershagen von 2,7 Mio. Euro mitverantwortlich. Diese ist über eine entsprechend höhere Gewinnausschüttung vom Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen finanziert worden. Ansonsten erfolgt die Finanzierung von Investitionen unter anderem mit erhaltenen, teils angesparten Zuwendungen, Krediten und anteilig über liquide eigene Mittel. In den Jahren 2012 und 2013 hat die Stadt insbesondere zur Finanzierung des Schulneubaus der Sekundarschule Investitionskredite von jeweils 4,0 Mio. Euro aufgenommen. Seitdem sind mit Ausnahme des Programms „Gute Schule 2020“ keine weiteren Kreditaufnahmen erfolgt. Bei dem vorgenannten Förderprogramm übernimmt das Land NRW die Zinsen und Tilgungen. Die Kreditverbindlichkeiten sind jedoch bei der Kommune zu bilanzieren. Aus diesem Programm sind erstmalig 2018 Investitionskredite bei der NRW. Bank getätigt worden. Sie umfassen bislang ein Volumen von 2,1 Mio. Euro.

Nach den Planungen verfügt Petershagen von 2021 bis 2023 über keine Selbstfinanzierungskraft. Die Stadt kalkuliert hierbei anfänglich mit einem teils niedrigeren Niveau bei den Einzahlungen von 43,4 Mio. Euro bis 45,9 Mio. Euro jährlich. Diesen stehen bis 2023 höhere Auszahlungen gegenüber. Für die 2024 und 2025 erwartet die Stadt dann steigende Einzahlungen auf 49,3 Mio. Euro bei einem Auszahlungsvolumen von etwa 48,4 Mio. Euro. Nach den aktuellen vorläufigen Daten wird die Stadt in 2020 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von etwa 1,4 Mio. Euro erwirtschaften.

Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2021 bis 2025 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind bei der laufenden Verwaltungstätigkeit bis 2023 höhere negative Salden und für die Jahre 2024 und 2025 niedrigere positive Salden als geplant nicht auszuschließen.

Die Finanzplanung zeigt für die Jahre 2020 bis 2023 ein im Vergleich zu den Jahresabschlüssen und den beiden Folgejahren 2024 und 2025 höhere Investitionsvolumina zwischen 9,2 Mio. Euro und 12,2 Mio. Euro. Zu nennen sind hier besonders die veranschlagten Baumaßnahmen zwischen 6,5 Mio. Euro und 8,0 Mio. Euro im Jahr. Dazu zählen insbesondere der Neubau einer Mehrzweckhalle in Lahde, die weitere Sanierung und Modernisierung des Gymnasiums, die Digitalisierung der Schulen, der Breitbandausbau sowie Maßnahmen bei den Straßen und beim Hochwasserschutz. Darüber hinaus sind Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Vermögen von bis zu 2,5 Mio. Euro geplant. Hierzu gehört der Kauf von mehreren Fahrzeugen für den städtischen Bauhof und die Feuerwehr.

Die Finanzierung der Investitionen soll anteilig über bereits erhaltene sowie zukünftige Investitionszuwendungen realisiert werden. Darüber hinaus werden bestehende eigene liquide Mittel eingesetzt. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bleiben nach den Planungen überwiegend aus. Über Investitionskredite im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“ hinaus sind keine weiteren Kreditaufnahmen vorgesehen. Damit ist bis 2025 keine Nettoneuverschuldung geplant.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrad Stadt Petershagen 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Petershagen	Durchschnittl. RND in Jahren Petershagen zum 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	11	87	80
Verwaltungsgebäude	40	80	80	13	84	433
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80*	26	67	2.091
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	26	57	1.908
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	23	62	22.036
Schulsporthallen	40	60	60	11	81	2.521
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	20	75	1.563
Sporthallen	40	60	60	11	82	572
Hallenbäder	40	70	50	entfällt	entfällt	entfällt
Abwasserkanäle**	50	80	k.A.	k.A.	k.A.	35.002
Straßen und Wirtschaftswege***	30	60	43	13	70	31.127

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* mehrheitlich 80 Jahre

** ausgegliedert und geführt beim Sondervermögen Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen

*** Daten aus Teilbericht Verkehrsflächen, Stand 31.12.2018

Die **Stadt Petershagen** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle je nach Gebäudegruppe überwiegend lange und teilweise mittlere Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Bei den vermögens-trächtigen Schulen sind es mittlere Nutzungsdauern. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den städtischen Haushalt. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

Bei den Straßen hat die Stadt differenzierte Nutzungsdauern von 40 oder 50 Jahre festgelegt. Bei den Wirtschaftswegen sind einheitlich 40 Jahre angesetzt. Diese liegen im mittleren Bereich der NKF-Rahmentabelle.

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist unausgewogen. Bei der Mehrheit der Gebäude ist ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern vergangen. Darüber hinaus sind einige Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Dieses wird innerhalb der nächsten zehn Jahre auf mehrere Immobilien ebenfalls zukommen. Hiervon sind grundsätzlich alle Gebäudegruppen betroffen, wobei der Umfang unterschiedlich ausgeprägt ist. Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Gebäude und Gebäudeteile mit Restnutzungsdauern von über dreißig Jahren. Diese beachtliche Bandbreite zwischen vollständig abgeschriebenen Objekten

und Gebäudeteilen mit relativ langen Restnutzungsdauern ist besonders beim umfangreichen und volumenträchtigen Schulsektor erkennbar. Lange Restnutzungsdauern bestehen bei dem Neubau der Sekundarschule und insbesondere bei den Erweiterungsbauten.

Letztendlich bleibt festzuhalten, dass das kritische Bild der bilanziellen Überalterung generell alle Gebäudegruppen betrifft, jedoch in unterschiedlicher Intensität.

Die Stadt Petershagen bewertet den tatsächlichen Zustand ihrer einzelnen Immobilien in einer Bandbreite von noch zufriedenstellend bis gut. Die Sekundarschule hat ihren Betrieb 2013 in einem Neubau aufgenommen. Das Gebäude der aufgegebenen Real- und Hauptschule ist weitgehend abgerissen worden. Der Zustand der weiteren Schulgebäude wird objektbezogen differenziert bewertet. Diese Bewertung gelte auch im Hinblick auf die durchgeführten umfangreichen baulichen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Bei den Maßnahmen handelt es sich auskunftsgemäß um investive sowie um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen jedoch mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden. Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie einzelne Förderprogramme.

In Petershagen steht die kommunale Feuerwehr aktuell vor einem bedeutenden Umstrukturierungsprozess. Dieser ist auch aus den Anforderungen im Bereich des Brandschutzes bei den Fahrzeugen und den Feuerwehrgerätehäusern ausgelöst worden ist. Für diesen Prozess hat sich die Stadt nachvollziehbar und geboten externer Unterstützung bedient und ein entsprechendes Konzept erstellen lassen. Hiermit verbunden sind eine deutliche Reduzierung der Standorte und gleichzeitig erhebliche Investitionen durch den geplanten Neubau von zahlreichen Feuerwehrgerätehäusern. In diesen Kontext verweisen wir auf die konsequente Beachtung der bestehenden Haushaltsgrundsätze nach § 75 GO NRW, nach denen die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen ist. Hieraus folgernd enthält § 13 Abs. 1 KomHVO NRW für Investitionen weitergehende Bestimmungen. Danach soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) zeigen aus bilanzieller Betrachtung ein ähnlich kritisches Bild wie bei den Gebäuden. Die Verkehrsflächen haben Ende 2018 mit 70 Prozent mehr zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die Wirtschaftswege. Sie stellen rund 60 Prozent der Gesamtverkehrsfläche und weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent auf. Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ist mit 55 Prozent relativ unauffällig. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen.

- Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufrieden stellend einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Immobilien- und Straßenvermögens ein grundsätzlich kritisches Bild. Die bilanzielle Überalterung deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin.

Auskunftsgemäß hat die Stadt seit der Eröffnungsbilanz 2008 im Kernhaushalt beim beweglichem Vermögen in verschiedenen Bereichen körperliche Inventuren durchgeführt. Beim Straßenvermögen und den kommunalen Grundstücken sind Inventuren in 2018 erfolgt. Diese haben

zu Bestandsminderungen bei den Straßen von rund 100.000 Euro und bei den Wirtschaftswegen von beachtlichen 1,2 Mio. Euro geführt. Auf eine körperliche Inventur beim Immobilienbestand hat die Stadt bisher verzichtet.

Körperliche Folgeinventuren waren bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen KomHVO NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert in der Anlagenbuchhaltung noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht.

Die finanziellen Belastungen des städtischen Haushalts aus dem Immobilienbestand ergeben sich unter anderem aus den vorgehaltenen Gebäudeflächen. Die Stadt Petershagen weist im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung weit überdurchschnittliche Gebäudeflächen auf. Petershagen liegt Ende 2018 mit rund 4.430 m² Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner höher als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bei mehreren Nutzungsarten gibt es relativ hohe Werte. Dazu zählen die Bereiche Sport und Freizeit, Feuerwehr und Rettungsdienst, Kultur, Soziales, Wohngebäude sowie sonstige Nutzungen. Hierzu werden die interkommunal große Gemeindefläche von rund 212 qkm sowie die ebenfalls hohe Anzahl von 29 Ortsteilen als prägende Einflussfaktoren maßgeblich beigetragen haben. Dagegen stellt sich der Schulbereich mit den genutzten Flächen unauffällig dar.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dieses gelingt der Stadt Petershagen im Betrachtungszeitraum nur zum Teil. Bei den Schulen beträgt die durchschnittliche Investitionsquote fast 200 Prozent. Damit liegen die Investitionen mit insgesamt 14,3 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie die summierten Abschreibungen von 7,6 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist maßgeblich der Neubau der Sekundarschule mit einem Zugang beziehungsweise einer Aktivierung von 11,3 Mio. Euro. Dagegen beträgt die durchschnittliche Investitionsquote bei den Verkehrsflächen lediglich rund 25 Prozent. Diese stark differierenden Quoten spiegeln sich vielfach auch in den Bilanzwerten des Gebäude- und Straßenvermögens wider.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen hält die gesetzlich vorgesehene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne grundsätzlich nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht auf- und festgestellt. Damit verfügt die Stadt zu Beginn des ersten Jahres eines Doppelhaushaltes nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und die Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein Finanzcontrolling und Berichtswesen bestehen nicht.

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 beziehungsweise dem Bürgermeister und der Kämmerin beziehungsweise 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 beziehungsweise ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin beziehungsweise 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 Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Petershagen** bezogen auf das jeweils erste Jahr des Doppelhaushaltes nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Petershagen beschließt die Haushaltssatzung vielfach zwischen März und Mai des laufenden Haushaltsjahres. Für den Doppelhaushalt 2015/2016 ist der Beschluss erst Ende Oktober 2015 gefasst worden. Nach dem Ratsbeschluss wird die Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht überwiegend im selben Monat oder vereinzelt im Folgemonat angezeigt. Die Stadt erhält in den Fällen einer erforderlichen Genehmigung relativ kurzfristig die Verfügung. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung im ersten Jahr des Doppelhaushaltes befindet sich die Stadt über mehrere Monate in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Petershagen nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die vom Kämmerer aufgestellten und vom Bürgermeister festgestellten Entwürfe datieren zuletzt überwiegend aus Juni beziehungsweise Juli des Folgejahres. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Petershagen generell nicht eingehalten. Die Beschlüsse erfolgen mehrheitlich im ersten und zweiten Quartal des übernächsten Jahres.

Bei den Gesamtab schlüssen verfügt die Stadt Petershagen lediglich über Abschlüsse bis einschließlich 2015. Für die Gesamtab schlüsse 2011 bis 2014 ist die Vereinfachungsregelung genutzt worden, nach welcher der Rat die Abschlüsse nur zur Kenntnis nimmt. Für den Gesamtab schluss 2015 erfolgte ein Feststellungsbeschluss durch den Rat, und zwar im November 2017. Die Stadt Petershagen beabsichtigt, die mit dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG NRW) verlängerte Vereinfachungsregelung für die Gesamtab schlüsse 2016 und 2017 zu nutzen und sie dem Gesamtab schluss 2018 beizufügen. Die drei Gesamtab schlüsse sollen auskunftsgemäß nachgeholt werden. Nach einer Berechnung der gpaNRW liegen die Voraussetzung für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses gemäß § 116a GO NRW für das Jahr 2019 vor.

Der Kämmerer in Petershagen hat bisher nicht regelmäßig, sondern bedarfsorientiert die Entscheidungsträger in der Verwaltung über die Haushaltsbewirtschaftung informiert. Die Politik wird grundsätzlich halbjährlich über den Haushaltsverlauf in Kenntnis gesetzt. Dieses erfolgt durch den Kämmerer oder zuletzt durch den Bürgermeister im Rat oder im Haupt- und Finanzausschuss. Hierbei wird primär über die wesentlichen volumenträchtigen Ertrags- und Aufwandspositionen sowie über größere Planabweichungen und deren Auswirkungen auf das Jahresergebnis berichtet. Zu nennen sind insbesondere die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreisumlagen.

Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen sind in Petershagen bisher nicht installiert. Ansätze eines Berichtswesens sind jedoch vorhanden. Prognosen zur Entwicklung der Ergebnisrechnung jedes Produktbereiches und wesentlicher Produkte erfolgen nicht. Insoweit besteht derzeit keine Einbindung der mittelbewirtschaftenden Fachämter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ein Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und dies als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik in kürzeren Zeitabständen über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.

Nach den Vorgaben des NKF-CIG hat in 2020 und 2021 der Kämmerer dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten.

Die Verwaltungsführung nutzt die Informationen des Kämmerers und der Finanzverwaltung zur Haushaltssteuerung. Haushaltswirtschaftliche Sperren nach § 25 KomHVO sind bei der Stadt Petershagen im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme von 2015 nicht vorgenommen worden, auch wegen der positiven Entwicklung in den letzten Jahren.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Petershagen die gestiegenen Aufwendungen insbesondere durch die ab 2015 umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen überwiegend kompensieren. Es handelt sich maßgeblich um Hebesatzerhöhungen bei den Grundsteuern. Nach dem Haushaltsplan 2021/2022 erwartet die Stadt mit einer Ausnahme jeweils Überschüsse. Dieses ist nur mithilfe von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG möglich. Darüber hinaus sollen die schwankungsanfälligen Positionen positive Beiträge liefern, insbesondere durch Mehrerträge bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern.

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

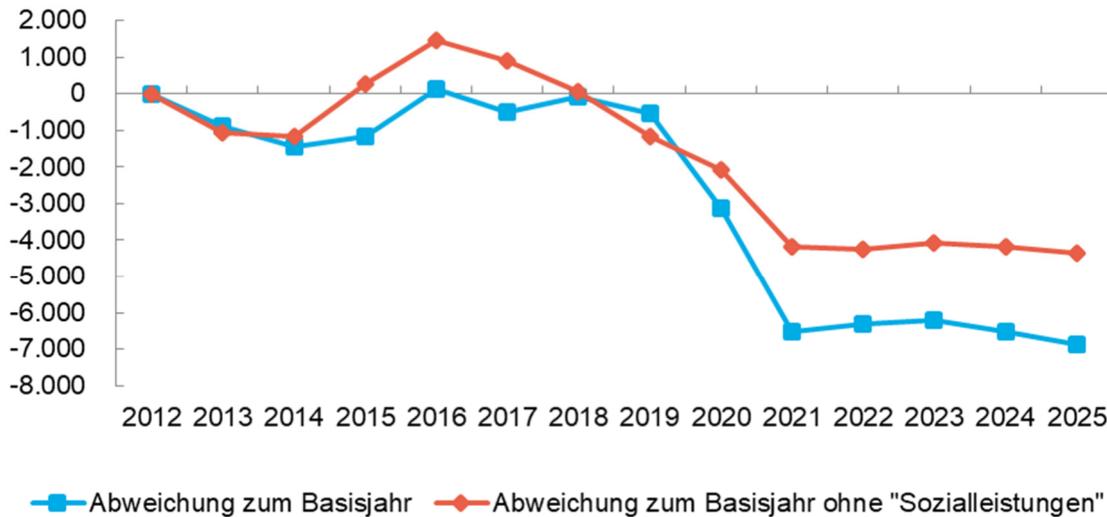
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Die in Petershagen vorgefundene Gewerbesteuersituation mit volatilen Erträgen und der gleichzeitigen starken Abhängigkeit von einem dominierenden Unternehmen bestätigt diese Vorgehensweise. Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW unter anderem die stark abweichenden Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen, den einmalig in 2019 um 2,7 Mio. Euro höheren Gewinnanteil vom Abwasserbetrieb sowie den Aufwand für die Wertveränderung beim Sachanlagevermögen ebenfalls in 2019.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Petershagen ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die zu zahlende Jugendamtumlage 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 der **Stadt Petershagen** ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2025



Werte 2012 bis 2019: Ist, ab 2020: Plan

Zu der erkennbaren Verbesserung der Jahresergebnisse in 2015 und 2016 hat die deutliche Hebesatzserhöhung bei der Grundsteuer B in zwei Schritten um insgesamt 187 Punkte beigetragen. Dieses ist ein Bestandteil der umgesetzten Haushaltskonsolidierung. Allein hierdurch werden nachhaltig jährliche Mehrerträge von 0,4 Mio. Euro und seit 2016 von 1,6 Mio. Euro erzielt. Bei der Grundsteuer A sind es rund 150.000 Euro. Darüber hinaus sind als weitere Konsolidierungsaktivitäten höhere Finanzerträge von den Ausgliederungen beschlossen und umgesetzt worden. Zu nennen sind hier die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH und besonders der Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen. Die mit der Darlehensrückzahlung vom Abwasserbetrieb Anfang 2016 entfallenden Zinserträge werden seit 2015 mit höheren Gewinnanteilen von 1,0 Mio. Euro bis 1,2 Mio. Euro mehr als kompensiert. Die einmalige, in 2019 um 2,7 Mio. Euro höhere Gewinnanteil ist als Sondereffekt bereinigt.

Zu den ab 2017 erzielten positiven Jahresabschlüssen mit Überschüssen zwischen 3,4 Mio. Euro in 2018 und 6,1 Mio. Euro in 2019 haben deutlich steigende Erträge bei den Gemeindeförderungsteilen an der Einkommensteuer sowie ein höheres Gewerbesteuerniveau beigetragen. Diese schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Die realisierten Konsolidierungsaktivitäten haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die bereinigten Jahresergebnisse gegenüber dem Basisjahr 2012 relativ stabil gehalten werden können. Die verbleibenden Verschlechterungen von bis zu 0,5 Mio. Euro in 2019 sind, auch interkommunal betrachtet, relativ moderat bis gering.

Der Einbruch in 2020 gegenüber dem bereinigten Jahresergebnis 2019 beträgt 3,1 Mio. Euro. Einbrüche in diesem Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung. Für 2020 ist ein Überschuss von 0,5 Mio. Euro kalkuliert. Nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2021/2022 sind mit Ausnahme von 2022 jeweils Überschüsse in einem Volumen zwischen 0,1 Mio. Euro und 2,3 Mio. Euro dargestellt. Dieses ist nur mithilfe der durchgängig veranschlagten

und in dieser Betrachtung bereinigten außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG von 2,8 Mio. Euro bis 3,0 Mio. Euro möglich. Damit bewegen sich bereinigten Jahresergebnisse ab 2021 auf einem etwa gleichbleibenden Niveau

Auffällig bei den Sozialleistungen der Produktbereiche 5 und 6 ist die Veränderung im Jahr 2018 mit dem Ergebnismrückgang von 1,8 Mio. Euro auf dann 0,8 Mio. Euro. Dieses resultiert aus dem Wegfall der bisher hälftigen Finanzierungsbeteiligung der Kommunen an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Der Kreis Minden-Lübbecke nahm als Optionskreis von 2005 bis 2017 die Aufgaben nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) wahr. Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungsbewilligung waren auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert. In diesem Kontext bestand die Regelung der direkten hälftigen Finanzierungsbeteiligung. Die Delegation der Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierungsbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen sind mit Ablauf des Jahres 2017 zurückgenommen worden. Gegenüber dem Basisjahr 2012 liegen die Sozialleistungen inklusive der Jugendamtsumlage zwischen 2015 bis 2017 deutlich höher. 2018 sind es durch den Wegfall der Finanzierungsbeteiligung lediglich 0,1 Mio. Euro. Für 2019 ermittelt sich sogar ein Rückgang. Für die Planjahre ab 2021 erwartet die Stadt dann jedoch ein deutlich höheres Defizitniveau. Die Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage belasten in Petershagen, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt **Petershagen** nutzt im Betrachtungszeitraum Hebesatzerhöhungen als Instrumente zur Haushaltskonsolidierung. Bei der letzten Prüfung wurde der freiwillig aufgestellte „20-Punkte-Plan zur Konsolidierung des Haushaltes 2010“ thematisiert. Die hiermit für 2011 und 2013 beschlossenen Hebesatzerhöhungen waren moderat und bewegten sich im Bereich der gestiegenen fiktiven Hebesätze. Die gpaNRW hatte angesichts der defizitären Haushaltslage eine weitere Erhöhung der bis dahin regional und bezogen auf die Gemeindegrößenklasse unterdurchschnittlichen Grundsteuerhebesätze als Konsolidierungsbeitrag empfohlen. Anzumerken ist hier, dass nach dem einzigen Jahresüberschuss 2008 die anschließenden durchgängigen Jahresdefizite bis einschließlich 2011 bereits zu einem beachtlichen Eigenkapitalverzehr von 11,6 Mio. Euro geführt haben. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzt sich in diesem, ab 2012 beginnenden Betrachtungszeitraum anfänglich fort.

Aufgrund der kritischen Haushaltslage und zur Vermeidung eines formellen Haushaltssicherungskonzeptes haben sich Politik und Verwaltung in der zweiten Jahreshälfte 2014 eingehend mit Möglichkeiten und Strategien einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung auseinandergesetzt. Hierzu zählte auch eine durch die gpaNRW moderierte Strategieklausur. In diesem auch 2015 fortschreitenden Prozess sind die beiden Punkte Haushaltssicherung und Schuldenbremse intensiv zwischen den handelnden Akteuren diskutiert worden. Letztendlich hat sich die Stadt Petershagen nachvollziehbar für deutliche Erhöhungen der Grundsteuerhebesätze, und zwar in 2015 und 2016, und einer nennenswerten Gewerbesteuerhebesatzerhöhung in 2016 entschieden. Die Steigerungen bei der Grundsteuer A um 34 und 76 Punkte führen zu Mehr-

trägen von circa 45.000 Euro und weiteren rund 100.000 Euro im Folgejahr. Bei der Grundsteuer B sind es 49 und 138 Punkte, mit denen die Erträge um rund 420.000 Euro und etwa 1,2 Mio. Euro gesteigert worden sind. Die Hebesatzerhöhung 2016 bei der Gewerbesteuer um neun auf 423 Punkte bedeutet zusammen mit der positiven Konjunkturentwicklung Ertragszuwächse von mindestens 140.000 Euro im Jahr. In der Gesamtbetrachtung führen diese Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern zu nachhaltigen Mehrerträgen von rund 480.000 Euro für 2015 und seit 2016 von jährlich etwa 1,9 Mio. Euro.

Damit werden seit 2016 bei allen drei Steuerarten die fiktiven Hebesätze nach dem jeweiligen GFG überschritten. Die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze erzielten Erträge bleiben in voller Höhe bei der Stadt Petershagen. Sie werden weder bei den Schlüsselzuweisungen noch bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage angerechnet.

Die Gewerbesteuer hat sich in Petershagen, auch mithilfe der insgesamt guten konjunkturellen Entwicklung, ab 2015 erholt. Seitdem bewegen sich die Erträge mit Ausnahme von 2017 in einer Bandbreite zwischen 5,7 Mio. Euro und 7,8 Mio. Euro. Das hohe Niveau der beiden ersten NKF-Jahre von über 9,0 Mio. Euro konnte damit jedoch nicht erreicht werden. Die hohen Erträge in 2017 von 10,1 Mio. Euro resultieren insbesondere aus einer Gewerbesteuernachzahlung, welche gleichzeitig zu hohen Zinseinnahmen führen, und der Anpassung der Vorauszahlungen.

Die vorgenommene Verringerung der Grundsteuerhebesätze in 2020 um 30 beziehungsweise 50 Punkte bedeutet einen Ertragsrückgang von insgesamt etwa 450.000 Euro jährlich. Die Absenkung wird insbesondere mit der verbesserten Haushaltslage begründet. Dieses ist nachvollziehbar und im Hinblick auf das weiterhin bestehende Hebesatzniveau sicherlich gerechtfertigt.

In diesem Kontext wird von der Stadt Petershagen hinsichtlich des Rücksichtnahmegebots bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen nach § 77 GO NRW auch die Umlage für Wasserläufe einbezogen. Eine solche Umlage wird bei den meisten Vergleichskommunen nicht erhoben. Aufgrund noch zu erfolgender Umlageneuberechnungen hat die Stadt Petershagen die Erhebung seit 2018 ausgesetzt.

Nach dem aktuellen Doppelhaushalt sind für 2021 und 2022 sowie den mittelfristigen Zeitraum bis 2025 keine Hebesatzerhöhungen bei den drei Realsteuerarten vorgesehen. Insbesondere wegen der negativen Auswirkungen aus der Corona-Pandemie hat die Stadt für 2021 mit 5,5 Mio. Euro 650.000 Euro weniger Gewerbesteuer veranschlagt als im Vorjahr. Ab 2022 sind jährliche Zuwächse von 200.000 Euro auf zuletzt 6,3 Mio. Euro kalkuliert.

Es bleibt festzuhalten, dass in Petershagen die Erträge bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer wesentlich zu der beachtlichen Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation beigetragen haben.

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

Hebesatzvergleich Realsteuern 2018 bis 2020

Steuerart	Stadt Petershagen			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Minden-Lübbecke			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Grundsteuer A	330	330	300	217	223	223	274	271	266	291	297	298
Grundsteuer B	600	600	550	429	443	443	495	494	484	543	548	548
Gewerbsteuer	423	423	423	417	418	418	435	435	431	409	414	413

* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand zum 31. Dezember eines Jahres bzw. für 2020 zum 30. Juni)

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Im Betrachtungszeitraum sind bisher jährlich Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen übertragen worden. Mit dem Jahresabschluss 2018 und dem Doppelhaushalt 2019/2020 hat die Stadt diese Praxis bewusst geändert. Seitdem werden alle zwei Jahre keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Benötigte Haushaltsmittel werden dann im Rahmen von Neuveranschlagungen oder Ansatzserhöhungen bereitgestellt. Hiermit will die Stadt nachvollziehbar die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit fördern. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der haushaltsmäßigen Planung von Investitionsmaßnahmen.

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.

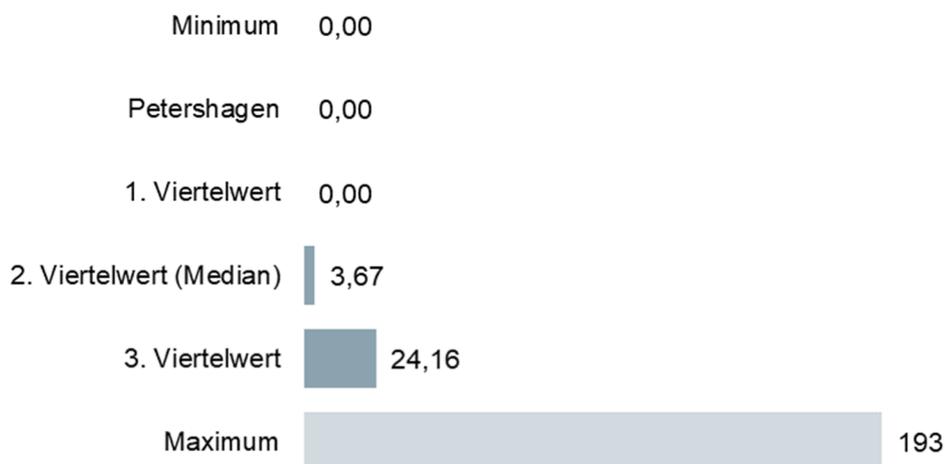
Die **Stadt Petershagen** hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Diese sind in den jeweiligen Haushaltssatzungen unter § 8 festgeschrieben. Hiernach entscheidet der Kämmerer auf Antrag der Fachämter über Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 KomHVO NRW. Danach bleiben übertragene Ermächtigungen bis zum Ende des Folgejahres verfügbar. Werden Ermächtigungen übertragen, ist dem Rat eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen.“ Weitergehende, konkretisierende Regelungen im Rahmen einer Dienstanweisung bestehen nicht.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Petershagen 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	42.849	44.391	47.583	47.890	48.561
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	212	480	462	563	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,50	1,08	0,97	1,18	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	43.061	44.871	48.045	48.453	48.561
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,49	1,07	0,96	1,16	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	43.176	48.771	48.130	44.849	48.272
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	109	100	92,56	99,40

In der Stadt Petershagen wurden bis 2018 bei den Aufwendungen im konsumtiven Bereich, im Gegensatz zu vielen anderen Vergleichskommunen, vielfach hohe Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Auf Initiative des Kämmers und im Benehmen mit der Politik hat die Stadt für den Jahresabschluss 2018 und zugleich mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 entschieden, das Instrument der Ermächtigungsübertragungen nicht mehr wie bisher zu nutzen. Hiermit soll die Transparenz und Klarheit des städtischen Haushalts erhöht werden. Dieses betrifft neben den hier abgebildeten konsumtiven Ermächtigungen in besonderer Weise die investiven Maßnahmen. Mit dem geänderten Verfahren werden in das jeweils erste Jahr eines Doppelhaushaltes keine Ermächtigungen übertragen. Zusätzlich benötigten Haushaltsmittel werden dann durch Neuveranschlagungen oder Ansatzerhöhungen mit dem neuen Doppelhaushalt bereitgestellt. Dieser Zweijahresrhythmus wird mit dem Doppelhaushalt begründet. Nach dem im Entwurf vorliegenden Jahresabschluss 2019 werden rund 710.000 Euro nach 2020, also in das zweite Jahr des Doppelhaushaltes 2019/2020 übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich für 2019 sind 56 Werte eingeflossen. Mehr als ein Viertel der Kommunen haben in dem Jahr ebenso wie Petershagen keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen. Von diesen Städten unterliegen mehrere aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Ein grundsätzlich gleiches Bild zeigt der interkommunale Vergleich der Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

In den Vorjahren bewegen sich die in Petershagen gebildeten einwohnerbezogenen Ermächtigungsübertragungen zwischen 8,37 Euro in 2015 und 22,41 Euro in 2018. Sie liegen damit jeweils erkennbar höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Investive Auszahlungen Stadt Petershagen 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.871	4.243	6.377	3.814	11.694
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.177	1.196	903	5.293	55
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	75,82	28,19	14,16	139	0,47
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.048	5.439	7.279	9.107	11.749
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	43,13	21,99	12,40	58,12	0,47
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.957	1.174	1.239	4.595	11.196
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	38,77	21,58	17,02	50,45	95,29

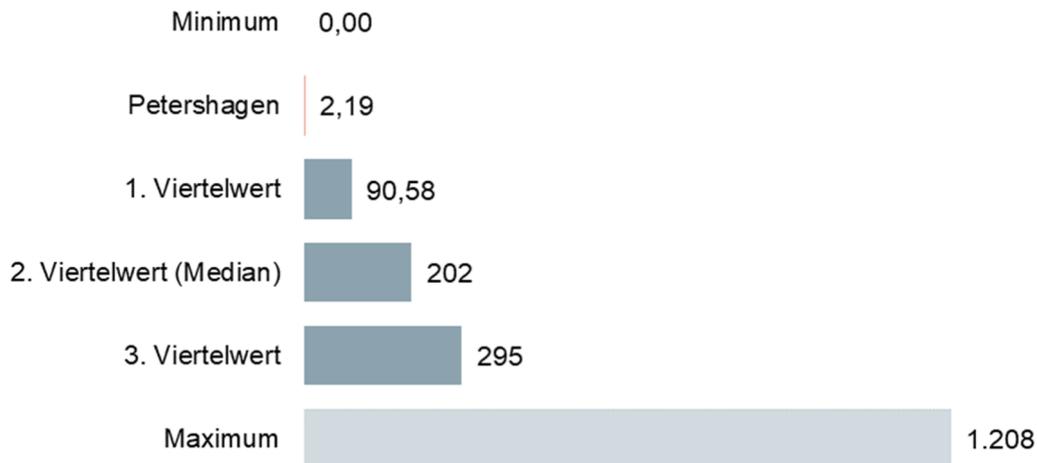
Bei der Stadt Petershagen sind die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Betrachtungszeitraum bis 2018 hoch. Die Zunahme in 2018 resultiert maßgeblich aus verschiedenen Baumaßnahmen, dem städtischen Investitionsprogramm sowie dem Feuerwehrsektor. Bei den tangierten Baumaßnahmen sind insbesondere die Sekundarschule sowie die Grundschule Lahde zu nennen. Der erhebliche Rückgang und das geringe Volumen in 2019 resultiert aus dem bereits thematisierten Verzicht von Ermächtigungsübertragungen alle zwei Jahre. Damit werden die für Investitionen erforderlichen Haushaltsmittel neu veranschlagt oder die Ansätze erhöht. Dieses spiegelt sich auch in den deutlich höheren Haushaltsansätzen für 2019 wider. Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2019 werden investive Ermächtigungsübertragungen von 4,6 Mio. Euro beziehungsweise rund 180 Euro je Einwohner vorgenommen.

Auffällig ist, dass bei dem schwankenden Volumen der Ermächtigungsübertragungen sich bis 2018 der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes nicht erheblich verändert. Trotz des mit Abstand größten Volumens an übertragenen Ermächtigung wird in 2018 der bis dahin höchste Grad der Inanspruchnahme erzielt. Bemerkenswert ist dann der Inanspruchnahmegrad im Jahr 2019 mit dem höchsten Investitionsvolumen im Betrachtungszeitraum.

In dem Kontext zum Inanspruchnahmegrad ist darzulegen, dass einige Kommunen einzelne geplante Straßenbaumaßnahmen nicht umgesetzt haben, weil sich Änderungen im Straßenbaubeitragsrecht abzeichneten. Das hatte deutliche Auswirkungen auf die finanziellen Belastungen der Anlieger. Diese Städte wollten nachvollziehbar die endgültigen, landesgesetzgeberischen

Entscheidungen und Auswirkungen abwarten. Die Stadt Petershagen hat dieses bei ihren Planungen ebenfalls berücksichtigt. Vorrangig wollte sie erst aktuelle Informationen zum Straßenzustand mit der durchgeführten Inventur erhalten, bevor neue Straßenbaumaßnahmen geplant und umgesetzt werden.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen. Die bei Petershagen festzustellende, schwankende Entwicklung der Ermächtigungsgrundlagen im Betrachtungszeitraum und besonders der Rückgang für das Jahr 2019 spiegeln sich beim interkommunalen Vergleich wider. Das geringe Volumen in Petershagen 2019 von 55.000 Euro beziehungsweise 2,19 Euro zeigt offenkundig eine Tendenz zum Minimum. In den Jahren 2015 bis 2017 sind die Kennzahlenwerte von Petershagen erkennbar unterdurchschnittlich, in 2018 liegt der Wert mit 211 Euro höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Diese Resultate und Positionierungen von Petershagen bei den Ermächtigungsübertragungen werden beim Vergleich des Ansatzerhöhungsgrades grundsätzlich bestätigt. Das gilt ebenfalls für den interkommunalen Vergleich des Grads der Inanspruchnahme. Hierbei ist das Jahr 2019 von Petershagen nicht repräsentativ, weder im Vergleich mit den Vorjahren, noch im Vergleich mit den anderen Kommunen. In den Jahren 2015 bis 2017 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes weit unter 50 Prozent. Das ist ein Indiz dafür, dass die Kommune Investitionen plant, diese aber faktisch nicht oder bei Weitem nicht in dem veranschlagten Umfang durchführt und sie damit in die Zukunft verschiebt.

Interkommunal sind die Kennzahlenwerte von Petershagen niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Das bedeutet, es wird bei der Stadt ein erheblich geringerer Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen abgearbeitet als bei den Vergleichskommunen. 2018 ergibt sich für Petershagen ein interkommunal überdurchschnittlicher Wert.

Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme,

getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Petershagen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt Petershagen hat ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanziert. Zur anteiligen Finanzierung hat sie in diesem Betrachtungszeitraum, und zwar von 2017 bis 2019, Investitionskredite aufgenommen. Dabei handelt es sich ausschließlich um Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“ in einem Umfang von insgesamt 1,6 Mio. Euro. In 2020 sind weitere rund 530.000 Euro hinzugekommen.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern. Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Petershagen ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.

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.

Bei der **Stadt Petershagen** bestehen bislang keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstweisungen existieren nicht. Auskunftsgemäß erfolgen verwaltungsinterne Abstimmungen mit dem Kämmerer und im Einzelfall mit der Politik. Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt unterschiedliche Quellen, unter anderem Veröffentlichungen und Informationen des Städte- und Gemeindebundes NRW. Es ist geplant, zukünftig eine digitale Plattform für Kommunalkredite zu nutzen, die ebenfalls über Fördermittelprogramme informiert. Externe Beratungen bei der Fördermittelakquise sind bisher nicht in Anspruch genommen worden. Ein Aufgreifen des Themas Fördermittelakquise auf strategischer

Ebene führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu Verbindlichkeit. In Petershagen gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Diese erfolgt dezentral durch die jeweiligen Fachämter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Auskunftsgemäß sind vereinzelt Förderanträge der Stadt Petershagen gescheitert. Als wesentlicher Grund hierfür wird eine „Überzeichnung“ genannt, das heißt das Gesamtbudgets des entsprechenden Förderprogramms war bereits ausgeschöpft.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Petershagen nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den einzelnen Fachämtern statt. Die Stadt musste bisher keine Fördermittel zurückzahlen.

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.

Der **Stadt Petershagen** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln grundsätzlich zu vermeiden. Auskunftsgemäß werden Fördermittel in der Regel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung in dem für erforderlich gehaltenen Umfang dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Hierbei ist das (dezentrale) Fachamt für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das Fachamt führt die Förderakten. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Petershagen nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens hat die Stadt Petershagen bislang nicht etabliert. Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger einzelfall- und situationsabhängig über bestehende Förderprojekte informiert.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten grundsätzlich regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Petershagen hält die gesetzlich vorgesehene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne grundsätzlich nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden nicht fristgerecht auf- und festgestellt. Damit verfügt die Stadt zu Beginn des ersten Jahres eines Doppelhaushaltes nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und die Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein Finanzcontrolling und Berichtswesen bestehen nicht.	67	E1	Die Stadt Petershagen sollte ein Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und dies als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik in kürzeren Zeitabständen über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.	68
F2	Im Betrachtungszeitraum sind bisher jährlich Ermächtigungen für Auszahlungen und Aufwendungen übertragen worden. Mit dem Jahresabschluss 2018 und dem Doppelhaushalt 2019/2020 hat die Stadt diese Praxis bewusst geändert. Seitdem werden alle zwei Jahre keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Benötigte Haushaltsmittel werden dann im Rahmen von Neuveranschlagungen oder Ansatzserhöhungen bereitgestellt. Hiermit will die Stadt nachvollziehbar die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit fördern. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der haushaltmäßigen Planung von Investitionsmaßnahmen.	73	E2	Ziel der Stadt Petershagen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	77
F3	Bei der Stadt Petershagen ist die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Es bestehen keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	77	E3	Die Stadt Petershagen sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	78
F4	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Petershagen nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den einzelnen Fachämtern statt. Die Stadt musste bisher keine Fördermittel zurückzahlen.	78	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	78

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten grundsätzlich regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	78

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	90,57	98,13	101	103	115	64
Eigenkapitalquote 1	38,92	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63
Eigenkapitalquote 2	72,56	17,20	44,29	58,26	68,43	86,86	63
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,73	0,00	27,89	33,26	39,29	51,29	63
Abschreibungsintensität	8,67	0,37	6,10	7,61	8,45	12,78	62
Drittfinanzierungsquote	72,72	12,32	47,15	53,77	67,71	97,20	62
Investitionsquote	185	29,41	78,15	118	163	472	61
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	99,63	51,33	79,62	89,50	97,39	132	62
Liquidität 2. Grades	432	8,64	28,57	75,40	168	1.228	62
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,15	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,62	0,01	3,22	6,47	11,16	32,00	62

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,48	0,00	0,53	1,16	1,96	7,32	64
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	53,66	32,39	47,32	53,54	58,52	72,86	63
Zuwendungsquote	27,99	7,81	15,55	22,37	25,99	37,39	64
Personalintensität	17,45	12,74	17,50	20,87	23,49	31,24	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,21	9,04	13,04	16,77	19,30	31,64	64
Transferaufwandsquote	47,21	37,05	41,09	45,37	48,91	59,46	64

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Petershagen in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	5.706	6.561	10.062	6.763	7.799	7.378
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.503	9.812	10.379	11.319	11.692	10.541
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	660	680	847	876	972	807
Ausgleichsleistungen	954	971	1.020	1.072	1.111	1.026
Schlüsselzuweisungen vom Land	7.520	8.061	6.842	8.454	7.601	7.695
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	-243	-217	-132	-75	169	-100

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Summe der Erträge	24.100	25.868	29.017	28.410	29.344	27.348
Gewerbesteuerumlage	934	967	1.703	1.068	1.154	1.165
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	9.773	10.131	10.553	10.878	11.909	10.649
Summe der Aufwendungen	10.707	11.098	12.256	11.946	13.063	11.814
Saldo	13.392	14.770	16.762	16.463	16.281	15.534

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	56.038	53.389	52.802	51.350	50.695	54.232	57.110	63.276
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	56.038	53.389	52.802	51.350	50.695	54.232	57.110	63.276
Sonderposten für Zuwendungen	55.633	59.143	58.059	56.284	56.120	55.307	52.819	52.068
Sonderposten für Beiträge	3.040	2.960	2.917	2.829	2.742	2.683	2.703	2.612
Eigenkapital 2	114.711	115.492	113.778	110.463	109.557	112.222	112.632	117.956
Bilanzsumme	162.941	164.473	163.520	162.594	149.653	152.641	156.795	162.566

Tabelle 5: Schulden Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	6.137	9.689	9.155	8.651	8.147	7.706	8.328	8.390
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.984	14.610	14.064	14.000	1.209	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	36	9	5	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2	2	2	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	71	107	113	101	111	130	5	2
Sonstige Verbindlichkeiten	437	376	662	862	860	1.221	961	828
Erhaltene Anzahlungen	4.383	305	1.611	3.689	3.327	4.272	7.941	10.057
Verbindlichkeiten	24.050	25.098	25.612	27.303	13.654	13.329	17.235	19.277
Rückstellungen	20.507	20.254	20.545	21.275	22.623	23.290	23.243	21.778
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	20	54	127	217	339	440	478	407
Schulden	44.577	45.406	46.284	48.795	36.616	37.059	40.956	41.462

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	30.160	30.364	30.106	30.982	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Rückstellungen	21.724	21.441	21.631	22.337	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	145	179	127	442	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtschulden	52.029	51.984	51.864	53.761	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11.476	14.098	12.848	11.687	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.984	14.610	14.064	14.000	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	36	9	5	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	485	616	589	442	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Sonstige Verbindlichkeiten	796	726	990	1.164	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Erhaltene Anzahlungen	4.383	305	1.610	3.689	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtverbindlichkeiten	30.160	30.364	30.106	30.982	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Petershagen in Tausend Euro 2016 bis 2019

Grundzahlen Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	13.655	13.330	17.236	19.277
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	6	6	19	6
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	7.850	7.850	7.850	7.850
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	284	164	161	161
Forderungen gegenüber Sondervermögen	64	80	80	51
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	20.937	20.787	20.023	17.417
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	1.886	2.429	2.705	705
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	24.502	23.588	26.444	27.921

* Berücksichtigt sind die beiden Sondervermögen Eigenbetrieb Stadtwerke Petershagen und Abwasserbetrieb der Stadt Petershagen sowie die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH

Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2019

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	16.291	16.507	17.435	18.057	18.336	18.730	19.168	19.597
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	80	94	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	969	995	830	1.000	1.167	1.500	1.305	678
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.247	2.752	2.280	2.138	3.026	3.060	2.770	1.504
Rückstellungen	20.507	20.254	20.545	21.275	22.623	23.290	23.243	21.779

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2025

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-9.865	-2.453	-584	-1.296	-597	3.486	3.447	6.050	479	103	-1.783	1.738	2.144	2.285
Gewerbesteuer	-2.460	4.620	4.232	5.706	6.562	10.062	6.762	7.799	6.150	5.500	5.700	5.900	6.100	6.300
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	8.297	8.703	9.198	9.503	9.812	10.379	11.319	11.692	12.590	11.370	11.770	12.470	13.260	13.920
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	584	590	609	660	680	847	876	972	1.000	1.080	960	980	1.000	1.020
Ausgleichsleistungen	965	944	934	954	971	1.020	1.072	1.111	1.155	942	1.173	1.213	1.246	1.283
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.986	7.596	10.686	7.521	8.061	6.842	8.454	7.601	9.103	11.031	7.951	10.660	10.791	10.624
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	0	16	-125	-243	-217	-132	-75	169	-100	13	0	0	0	0
Summe der Erträge	13.371	22.468	25.533	24.100	25.868	29.017	28.410	29.344	29.898	29.936	27.554	31.223	32.397	33.147
Gewerbesteuerumlage	-196	392	359	474	490	870	547	631	509	456	472	489	505	522
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	-190	381	349	460	476	833	521	523	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	9.271	9.384	9.726	9.773	10.131	10.553	10.878	11.909	12.133	12.224	11.927	12.071	12.415	12.711
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	8.885	10.157	10.435	10.707	11.098	12.256	11.946	13.063	12.642	12.680	12.399	12.560	12.920	13.233
Saldo der Bereinigungen	4.486	12.311	15.099	13.392	14.770	16.762	16.463	16.281	17.256	17.257	15.155	18.663	19.477	19.914
Saldo der Sondereffekte	-706	-218	-594	136	-1.837	856	699	3.951	0	3.023	3.003	2.940	2.835	2.893
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.645	-14.546	-15.089	-14.824	-13.530	-14.132	-13.716	-14.182	-16.777	-20.176	-19.941	-19.865	-20.168	-20.522
Abweichung vom Basisjahr	0	-901	-1.444	-1.179	115	-487	-71	-537	-3.132	-6.531	-6.296	-6.220	-6.523	-6.877

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Petershagen in Tausend Euro 2012 bis 2025

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.645	-14.546	-15.089	-14.824	-13.530	-14.132	-13.716	-14.182	-16.777	-20.176	-19.941	-19.865	-20.168	-20.522
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.229	-1.420	-1.619	-2.057	-1.620	-1.836	-488	-217	-1.193	-1.474	-1.466	-1.477	-1.489	-1.500
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-490	-505	-536	-515	-671	-596	-647	-726	-741	-871	-927	-950	-972	-995
Jugendamtsumlage	-4.385	-4.014	-4.224	-4.968	-5.164	-5.061	-5.090	-4.538	-5.225	-6.096	-5.767	-5.837	-6.003	-6.147
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-7.541	-8.607	-8.710	-7.285	-6.074	-6.638	-7.490	-8.701	-9.618	-11.735	-11.781	-11.602	-11.704	-11.881
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.066	-1.169	256	1.467	902	51	-1.160	-2.077	-4.194	-4.240	-4.061	-4.163	-4.340

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen 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 Petershagen ist in 2019 an 16 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die Stadt auf lediglich drei Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss ausübt. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur niedrig.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist ebenfalls gering. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Beteiligungen im Vergleich zur Stadt über ein geringes Anlagevermögen verfügen und deutlich weniger Erträge generieren. Lediglich die Verbindlichkeiten sind auf einem ähnlich hohen Niveau. Auch die durch Leistungs- und Finanzbeziehungen mit den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind gering. Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich eine jährliche Entlastung des kommunalen Haushalts.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Petershagen nur teilweise. In den folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die gpaNRW empfiehlt das Beteiligungsmanagement zu zentralisieren. Dabei sollten die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Sitzungsunterlagen zu den Gremiensitzungen zukünftig sowohl zentral als auch digital im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden.

Darüber hinaus sollte die Stadt Petershagen anstreben die Beteiligungsberichte zukünftig bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger rechtzeitig und vollständig über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen

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

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich 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

- Die Beteiligungsstruktur umfasst insgesamt 16 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf lediglich drei dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben. Somit ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur gering.

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 Petershagen** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 16 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen. Dabei werden lediglich drei Beteiligungen auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Bei der Planung, Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen dennoch bis in die zweite Beteiligungsebene zu berücksichtigen. Dies ist unabhängig davon, ob eine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist.

Insgesamt werden Beteiligungen in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei sind die GmbH und die GmbH & Co. KG mit insgesamt sechs Beteiligungen die dominierenden Rechtsformen.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

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

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



Die Beteiligungsstruktur der Stadt Petershagen ist geprägt durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserbetrieb Petershagen und den Eigenbetrieb Stadtwerke Petershagen. Diese betätigen sich operativ in den Geschäftsbereichen Ent- bzw. Versorgung. Darüber hinaus ist die Stadt Petershagen alleiniger Gesellschafter der Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH. Deren Geschäftszweck besteht im Halten der Anteile an der Westfalen-Weser Energie GmbH & Co. KG. An dieser ist die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH mit 1,14 Prozent beteiligt.

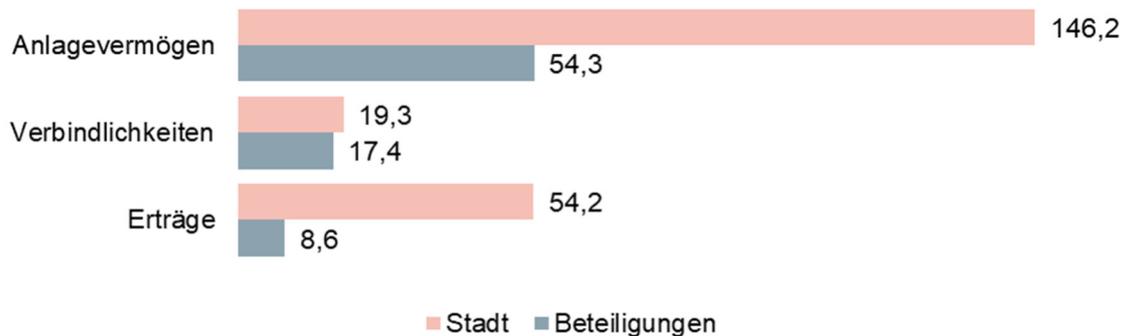
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Petershagen verfügen über ein vergleichsweise geringes Anlagevermögen und erwirtschaften geringe Erträge. Lediglich die Verbindlichkeiten sind im Vergleich zum Kernhaushalt verhältnismäßig hoch. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen niedrig.

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

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

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Die städtischen Beteiligungen halten in 2019 etwa zwei Drittel weniger Anlagevermögen als die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Dabei entfällt der überwiegende Anteil auf die Abwasserreinigungsanlagen des Abwasserbetriebs Petershagen. Das Anlagevermögen der Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH beschränkt sich auf die gehaltenen Anteile an der Westfalen-Weser Energie GmbH & Co. KG.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind fast so hoch wie die Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfällt mit 96,0 Prozent der überwiegende Anteil auf Kredite. Diese betreffen vorwiegend den Abwasserbetrieb Petershagen und die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH. Im Falle der Beteiligungsgesellschaft handelt es sich um ein von der Stadt Petershagen gewährtes Darlehen über 7,9 Mio. Euro. Insgesamt konnten die Kredite der Beteiligungen seit 2017 um 3,4 Mio. Euro abgebaut werden.

Eine Gegenüberstellung der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen nur einen Bruchteil der Erträge erwirtschaften wie die Stadt. Dabei trägt insbesondere der Abwasserbetrieb Petershagen mit seinen Abwasserbeseitigungsgebühren zu den Erträgen bei.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Petershagen wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2017 und 2018 um 1,0 Mio. Euro jährlich entlastet. Aufgrund der Kapitalherabsetzung des Abwasserbetriebs Petershagen ergibt sich in 2019 einmalig eine höhere Entlastung. Weitere Auswirkungen ergeben sich aus einem an die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH gewährten Gesellschafterdarlehen. Insgesamt sind die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt niedrig.

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 Petershagen** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	174	186	184
Steuererträge	330	286	152
Konzessionsabgaben	0	0	0
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.363	1.348	4.046
Sonstige Erträge	314	314	314
Gesamtsumme	2.181	2.134	4.696

Die Erträge aus Beteiligungen werden bestimmt durch die Gewinnausschüttungen und Dividenden. Dabei entfällt der wesentliche Anteil auf die Gewinnausschüttung des Abwasserbetriebs Petershagen. Dieser beläuft sich jeweils auf 1,2 Mio. Euro jährlich. In 2019 ergeben sich darüber hinaus einmalig weitere Erträge von 2,7 Mio. Euro aufgrund der vom Rat beschlossenen Kapitalherabsetzung des Abwasserbetriebs Petershagen. Gleichzeitig wurde eine Erhöhung des Stammkapitals der Stadtwerke Petershagen um eben diesen Betrag beschlossen. Diese führt zu einer Erhöhung des Finanzanlagevermögens der Stadt. Da die finanziellen Mittel aus der Kapitalherabsetzung unmittelbar den Stadtwerken Petershagen zufließen, ergibt sich aus städtischer Sicht lediglich eine rechnerische Verbesserung des Jahresergebnisses. Eine Verbesserung der Liquidität ergibt sich indes nicht. Dies wird bei der Beurteilung der Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt berücksichtigt.

Neben dem Abwasserbetrieb Petershagen werden ebenfalls vom Zweckverband Sparkasse Minden-Lübbecke Gewinnausschüttungen von etwa 150 Tausend Euro jährlich erzielt. Die sonstigen Erträge entfallen vollständig auf die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH. Dabei handelt es sich um Zinserträge für ein von der Stadt gewährtes Gesellschafterdarlehen.

Insgesamt generiert die Stadt Petershagen in 2019 8,7 Prozent ihrer Erträge³ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Dies entspricht einem bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt und ist im Wesentlichen auf den Einmaleffekt durch die Kapitalherabsetzung zurückzuführen. Der Anteil in den Vorjahren ist geringer.

³ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	1.134	1.128	1.340
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	46	45	44
Verlustübernahmen und -abdeckungen	2	0	0
Sonstige Aufwendungen	1	1	1
Gesamtsumme	1.183	1.174	1.385

Die Aufwendungen aus Beteiligungen sind geprägt durch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Diese sind einerseits auf den Bezug von Frischwasser durch die Stadtwerke Petershagen sowie die Beseitigung des Abwassers durch den Abwasserbetrieb Petershagen zurückzuführen. Darüber hinaus fallen hierunter die Kostenbeteiligungen für die Betreuung im offenen Ganztags durch den Zweckverband Volkshochschule Minden sowie die Leistungen des Zweckverbands Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe.

Bezogen auf das Jahr 2019 sind insgesamt 2,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt auf Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zurückzuführen. Es handelt sich dabei um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2019 eine Entlastung des kommunalen Haushalts von 3,3 Mio. Euro. In den Vorjahren beträgt die Entlastung rund 1,0 Mio. Euro.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	0	0	2.700
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	7.850	7.850	7.850
Gesamtsumme	7.850	7.850	10.550

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Stadt Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Zum 31. Dezember 2019 bestand seitens der Stadt Petershagen ein Gesellschafterdarlehen an die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft mbH über 7,9 Mio. Euro. Dies war im betrachteten Zeitraum tilgungsfrei und soll planmäßig ab dem Jahr 2021 zurückgezahlt werden.

Darüber hinaus wurde in 2019 eine einmalige Erhöhung des Stammkapitals der Stadtwerke Petershagen über 2,7 Mio. Euro vorgenommen. Diese wurde durch eine Kapitalherabsetzung in identischer Höhe des Abwasserbetriebs Petershagen finanziert. Die Kapitaleinlage dient der Liquiditätsausstattung der Stadtwerke Petershagen und wurde u.a. zur Rückzahlung eines Kredites von 2,0 Mio. Euro an das Abwasserwerk Petershagen genutzt.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

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

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Petershagen** ist dezentral organisiert. Insbesondere werden wesentliche Unterlagen nicht zentral, sondern in den fachlich zuständigen Ämtern geführt. Die Aufgaben des operativen Beteiligungsmanagements werden im Wesentlichen vom Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ wahrgenommen. Dieses ist unter anderem verantwortlich für die Erstellung des Beteiligungsberichtes. Insgesamt versteht sich das Beteiligungsmanagement derzeit jedoch als Beteiligungsverwaltung. Ein aktives Beteiligungsmanagement findet nicht statt.

Die grundlegenden Unternehmensdaten werden je nach Unternehmensgegenstand in den verschiedenen Ämtern geführt. Diese Unterlagen umfassen insbesondere die Gesellschaftsverträge und Satzungen der Beteiligungen. Auch die langfristigen Verträge mit den Beteiligungen werden in den verschiedenen Ämtern verwaltet.

Die Stadt Petershagen wird in den Gremien der Beteiligungen überwiegend durch den Bürgermeister oder durch Mitglieder des Rates vertreten. Eine Liste mit den Vertreterinnen und Vertretern wird im Sachgebiet „Gremien und Zentrale Dienste“ geführt und fortlaufend aktualisiert. Diese enthält neben der Zuordnung zum jeweiligen Gremium auch alle benötigten persönlichen Daten. Für die Erstellung des Beteiligungsberichtes kann vom Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ somit auf Nachfrage kurzfristig auf diese Informationen zurückgegriffen werden.

Im Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ werden die Jahresabschlüsse sämtlicher Beteiligungen zentral verwahrt. Diese werden jedoch nicht automatisiert zur Verfügung gestellt. Überwiegend werden sie erst von den Beteiligungen angefordert, wenn sie für die Erstellung des Beteiligungsberichtes benötigt werden. Neben den Jahresabschlüssen liegen dem Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ auch die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen vor. Auch diese werden erst auf Nachfrage zur Verfügung gestellt. Die Stadt sollte daher auf eine Automatisierung der Übermittlung der Unterlagen hinwirken.

Die Einladungen und Niederschriften für die Gremiensitzungen der Beteiligungen sind dem Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ im Falle der bedeutenden Beteiligungen bekannt. Zum einen ist der Kämmerer in der Geschäftsführung der Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH vertreten. Zum anderen wird der Sitzungsdienst der beiden Eigenbetriebe über das städtische Ratsinformationssystem abgewickelt. Somit ist sichergestellt, dass das Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ alle Informationen zu wichtigen Entscheidungen sowie den unterjährigen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen erlangt. Eine systematische Analyse der Vorlagen und Niederschriften wird durch das Sachgebiet „Haushalt und Steuern“ nicht vorgenommen.

Derzeit wird ein Großteil der unternehmensbezogenen Unterlagen noch in Papierform geführt. Betroffen sind davon insbesondere die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Verträge und Satzungen. Lediglich die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden bereits in den überwiegenden Fällen digital zur Verfügung gestellt. Eine analoge Datenvorhaltung erschwert die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen und Unterlagen der Beteiligungen zugreifen zu können. Dies wird durch die dezentrale Organisation erschwert. Daher sollte die Stadt anstreben, dass die Unterlagen künftig zentral vorgehalten werden. Somit können Schnittstellen vermieden und der Informationsfluss verbessert werden. Darüber hinaus sollten die Unterlagen möglichst vollständig digital geführt werden. Perspektivisch hat die Stadt Petershagen die Einführung eines digitalen Vertragsmanagements angedacht. In dieses sollten die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen daher einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren. Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Sitzungunterlagen zu den Gremiensitzungen sollten dort möglichst digital geführt und der Stadt automatisiert zur Verfügung gestellt werden.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Petershagen 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 Petershagen** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2015 erstellt. Dabei wurden die Beteiligungsberichte den jeweiligen Gesamtabschlüssen als Anlage beigefügt. Die Gesamtabschlüsse 2016 bis 2018 inklusive der Beteiligungsberichte werden derzeit aufgestellt und sollen dem Rat bis September 2021 vorgelegt werden. Ab dem Haushaltsjahr 2019 hat die Stadt Petershagen die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW beschlossen. Infolgedessen ist der Beteiligungsbericht gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert zu beschließen. Der Beteiligungsbericht 2019 soll auskunftsgemäß bis Ende des Jahres 2021 erstellt werden. Derzeit verfügen die kommunalen Entscheidungsträger somit über keinen aktuellen Überblick über die Beteiligungen der Stadt Petershagen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Petershagen unterjährig keine standardisierten Berichte über die Beteiligungen zur Information der Gremienvertreter, des Rates oder der Verwaltungsführung. Stattdessen erstellen die bedeutenden Beteiligungen unterjährige Berichte. So haben die beiden Eigenbetriebe quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW zu erstellen. Diese sind dem Betriebsausschuss und dem Bürgermeister schriftlich vorzulegen. Darüber hinaus erstellt die Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft Petershagen mbH einmal jährlich einen unterjährigen Bericht für die Gesellschafterversammlung. Dieser geht dem Beteiligungsmanagement nicht separat zu, jedoch übt der Kämmerer in Personalunion auch die Funktion des Geschäftsführers der Gesellschaft aus. Insgesamt ist somit sichergestellt, dass die Stadt Petershagen über die wesentlichen unterjährigen Entwicklungen in den bedeutenden Beteiligungen informiert wird.

Für die übrigen Beteiligungen ist es – angesichts der niedrigen Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio – nach Ansicht der gpaNRW ausreichend, wenn den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger alle wichtigen Informationen über den Beteiligungsbericht bereitgestellt werden. Dieser stellt Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen her und kann Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen sein. Hierzu ist es jedoch erforderlich, dass der Beteiligungsbericht innerhalb des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt wird. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger zeitnah und vollständig über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus den Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Petershagen ergeben.	96	E1 Die Stadt Petershagen sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren. Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Sitzungsunterlagen zu den Gremiensitzungen sollten dort möglichst digital geführt und der Stadt automatisiert zur Verfügung gestellt werden.	97
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Petershagen ergeben.	98	E2 Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.	98

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen 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 Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der **Stadt Petershagen** unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential. Bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren ist organisatorisch bislang kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Die Stadt sollte hier verbindliche Regelungen treffen und eine Mitzeichnung der Genehmigungen festlegen.

Die Abläufe in der digitalen Verarbeitung kann die Stadt Petershagen deutlich verbessern. Bislang bearbeitet sie alle Anträge in Papierform und nutzt die Fachsoftware nur unterstützend. Petershagen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen. Ziel sollte es sein, künftig möglichst alle Arbeitsschritte digital abzubilden und medienbruchfrei auszuführen. Die eingesetzte Software wird nicht mehr weiterentwickelt. Es sind daher Investitionen in die Hard- und Software erforderlich.

Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise wenige Bauanträge, jedoch viele Bauvoranfragen. Aufgrund der Struktur der Stadt mit vielen Außenbereichsflächen besteht ein erhöhter Beratungsbedarf bei den Antragstellern. Der Personaleinsatz für diese Bauberatung fließt in die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ ein und wirkt sich für die Stadt Petershagen ungünstig aus.

Der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren ist niedriger als bei den meisten anderen Kommunen. Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren sind unauffällig. Bei den einfachen Verfahren liegen sie leicht über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Wechsel zwischen Sachbearbeitung und Verwaltungsbüro verlängert die Bearbeitungszeiten. Mit zunehmender Digitalisierung der Prozesse können diese Abläufe optimiert werden. Die Stadt Petershagen kann die Laufzeiten mit der eingesetzten Software nicht systematisch auswerten. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung der Bauaufsicht. Die Stadt sollte mit dem geplanten Umstieg auf eine neue Fachsoftware die Laufzeiten künftig erfassen und evaluieren.

Die Stadt Petershagen hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet bislang ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten. Sie sollte zur Steigerung der Transparenz künftig Kennzahlen erheben und fortschreiben.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	78	31	55	64	77	171	107
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	107
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,65	1,57	6,60	8,92	12,36	40,94	71
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,82	53,54	80,51	85,45	89,60	96,77	71
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,53	0,00	1,48	4,78	9,49	25,61	107

In der **Stadt Petershagen** leben zum Stichtag 01. Januar 2019 nach der Statistik von IT.NRW 25.168 Einwohner. Damit gehört Petershagen im Segment der mittleren kreisangehörigen Gemeinden zu den einwohnerschwächeren Städten. Die Gebietsfläche ist mit 212 km² die viertgrößte unter den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Neben dichter besiedelten Gebieten verfügt die Stadt über große Flächen, die dem Außenbereich zuzurechnen sind. Knapp 86 Prozent des Stadtgebietes bestehen aus Erholungs- und Grünflächen.

Petershagen gehört in der Bauaufsicht zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten Fällen je 10.000 Einwohner. Das ist auf die verhältnismäßig geringe Einwohnerzahl zurückzuführen. Bezogen auf die Gemeindefläche ist die Fallzahl eher gering. Der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren liegt im interkommunalen Vergleich unter dem Durchschnitt. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist gering. Der Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren ist dagegen höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies liegt darin begründet, dass die Stadt Petershagen eher ländlich geprägt ist. Die häufigsten Bauvorhaben stellen normale Wohnhäuser und kleine Sonderbauten dar. Größere Sonderbauten, wie Krankenhäuser, Altenheime oder Supermärkte, sind dagegen eher selten.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Petershagen deutliche Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Petershagen

Grundzahlen	2018	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	6	3	4
Bauanträge	227	193	232
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	218	178	213
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	9	15	19

Die Anzahl der Bauanträge ist in Petershagen seit 2018 zwar um knapp 15 Prozent gesunken. Der Rückgang liegt im interkommunalen Vergleich jedoch unter dem Durchschnitt von derzeit 23 Prozent. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst. Die Kommunen geben dafür verschiedene Gründe an, wie z.B.:

- Anträge wurden teilweise bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten.
- Anträge wurden bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.
- Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

2020 liegen die Antragszahlen wieder auf dem Niveau von 2018. Perspektivisch werden sie dort nach Einschätzung der Stadt auch bleiben.

Die Stadt Petershagen stellt ihren Einwohnern wenig auf eigenen Flächen entwickelte Bauplätze zur Verfügung. Häufig werden Bebauungspläne für Dritte realisiert und damit neue Baugrundstücke geschaffen. Im Ortsteil Frille wurden aufgrund der großen Nachfrage zuletzt neue Bauplätze mit dem Bebauungsplan Lichtenberg II geschaffen, nachdem das Bebauungsplangebiet Lichtenberg I weitestgehend vermarktet war. Im Ortsteil Lahde ist zuletzt das Baugebiet „Auf der Höhe 2“ vermarktet worden. Ein neues Baugebiet südlich des Freibades wird gerade entwickelt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Wohnbauvorhaben als Lückenschluss zwischen vorhandener Bebauung und Nachverdichtungen im Bestand.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,26	1,21	1,64	2,46	6,31	66
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,14	0,50	0,72	1,17	2,44	66
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	0,06	1,82	2,46	3,27	6,89	79

Die Stadt Petershagen erfasst keine Daten zu den von der Bauaufsicht eingeholten Stellungnahmen. Eine Auswertung zur Positionierung der Stadt ist daher nicht möglich. Die Stadt beschränkt sich grundsätzlich darauf, nur die unbedingt erforderlichen Stellungnahmen einzuholen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle können Strukturen wie vorhandene Überschwemmungs- und Landschaftsschutzgebiete die Arbeit der Bauaufsicht beeinflussen. Erhöhter Abstimmungsbedarf kann sich zudem bei der Klärung immissionsschutzrechtlicher Fragen ergeben. Weil deren Belange betroffen sein könnten, sind dann zusätzlich verschiedene Stellen im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und die Bearbeitungsdauer für deren Stellungnahme kann die Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren erheblich beeinflussen. Solche Besonderheiten finden sich im Stadtgebiet Petershagens nicht. Die Stadt Petershagen führt die Beteiligungen mit allen zu beteiligenden Stellen parallel durch, wenn sämtliche Unterlagen vorliegen. Darüber hinaus stimmt sich die Bauaufsicht auch mit den Fachbehörden ab, sofern dies mit den nicht vollständig eingereichten Unterlagen möglich ist. Inwieweit sich dieses Vorgehen positiv auf die Bearbeitungszeiten bzw. die Gesamtlaufzeit der Anträge auswirkt, betrachten wir im Kapitel 4.3.6.

3.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen arbeitet rechtssicher. Die internen Abstimmungsprozesse sind effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.

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 Petershagen** hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit der Anträge (gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) in der Regel ein. Nur in seltenen Ausnahmefällen kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Petershagen 2019 nach eigener Einschätzung ebenfalls in der Regel ein. Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW eingeräumte Verlängerungsfrist wurde nach Angaben der Stadt seit 2014 nicht mehr in Anspruch genommen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrags können von der Stadt nicht aus der eingesetzten Software ausgewertet werden. Es kann von der gpaNRW daher keine Aussage zur Validität der Angaben gemacht werden.

Die Angrenzer werden durch die Bauaufsicht der Stadt Petershagen gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW bei Abweichungen und Befreiungen grundsätzlich vor Erteilung der Baugenehmigung informiert. Nachbarrechtliche Interessen werden dadurch schon früh im Genehmigungsverfahren beachtet. Die Stadt legt zudem Wert darauf, bereits in der Bauberatung Bauwillige auf die Besonderheiten des Bauvorhabens hinzuweisen. In der Regel sind die Bauvorhaben deshalb schon vorher mit den Nachbarn besprochen und diese haben den Antrag bereits bei der Einreichung unterzeichnet. Den Baubeginn und ggf. das Erlöschen von Baugenehmigungen hält die Bauaufsicht der Stadt Petershagen nach. Die systematische Ablage der physischen Bauakten erleichtert der Stadt die Überwachung. Der Baukontrolleur der Stadt Petershagen überwacht die Bauvorhaben. Fehlende Baubeginnanzeigen werden dadurch rechtzeitig erkannt. Die Bauherrschaft erhält ggf. eine Information über das Erlöschen einer Baugenehmigung.

Die Bauaufsicht hat für die Sachbearbeitung keine schriftlichen Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen. Die Sachbearbeitenden tauschen sich dazu in Dienstbesprechungen aus. Ermessensentscheidungen sind häufiger in planungsrechtlichen Fragen erforderlich. Sie werden vom Sachgebiet Stadtplanung getroffen und mit der Bauordnung abgestimmt. Die Einzelfallentscheidungen werden in der jeweiligen Bauakte dokumentiert. Eine Sammlung bestimmter wiederkehrender Entscheidungen gibt es nicht. Über andere, nicht formale Anfragen und Auskünfte führt die Bauaufsicht dagegen eine grundstückbezogene Datensammlung in elektronischer Form. Aus Sicht der gpaNRW sollten die Stadt Petershagen die von ihr angewendeten Kriterien bei Ermessensentscheidungen ebenfalls in einer zentralen Ablage dokumentieren, um eine Gleichbehandlung gleichartiger Fälle zu gewährleisten. Damit würde zusätzlich auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Falle eines personellen Wechsels erleichtert. Es bietet sich an, dazu die Funktionalitäten der neuen Fachsoftware zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ihre Ermessensentscheidungen zentral in digitaler Form dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Dabei ist ein Gebührenrahmen vorgegeben. Die Baugebühren bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Spielräume ergeben sich insbesondere bei den Gebühren für die Überwachung. Die Stadt orientiert sich, wie alle dem Kreis Minden-Lübbecke angehörigen Kommunen, an den Rahmensätzen des Kreises.

Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben ist nur ein Teil der Gebühreneinnahmen von der Stadt beeinflussbar. Ein interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse zu Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren bringen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.

3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Das Angebot der Stadt Petershagen an persönlicher Bauberatung und die zur Verfügung gestellten Informationen wirken sich positiv auf den niedrigen Anteil zurückgenommener Bauanträge aus.

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

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	17,54	91
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,07	0,00	2,12	3,86	6,30	20,00	98

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Mit der Änderung ist keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Ist der Bauantrag jedoch unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Bauherrschaft zur Behebung der Mängel auf. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf die Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Der Anteil der in 2019 zurückgenommenen Bauanträge ist in der **Stadt Petershagen** vergleichsweise gering. In 2018 lag der Anteil mit 0,44 Prozent sogar noch deutlicher unter dem ersten Viertelwert.

Die von der Stadt verfolgte Strategie einer bedarfsgerechten Bauberatung scheint sich positiv auszuwirken. Zudem bietet die Stadt Petershagen Bauwilligen über ihre Homepage umfangreiche Möglichkeiten zur Information zu den Verfahren und stellt Merkblätter und Formulare zur Verfügung.

3.3.4 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 Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Petershagen weitgehend effektiv gestaltet. Ein Vier-Augen-Prinzip ist nicht vorgesehen.

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

Die Bauanträge gehen in der Stadt Petershagen bislang ausschließlich in Papierform ein. Eine digitale Antragsannahme ist mit der derzeit eingesetzten Software nicht möglich (siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“). Die eingegangenen Anträge werden zunächst von der Bereichsleitung gesichtet und den Sachbearbeitenden zugeordnet. Das Verwaltungsbüro registriert den Antrag und legt eine physische Akte mit Vorprüfbogen und Umlaufbogen an. Darüber hinaus ordnet sie den Antrag nach standardisierten Vorgaben für die weitere Bearbeitung.

Anschließend prüft die Sachbearbeitung die Unterlagen auf Vollständigkeit und legt fest, welche Stellen im Verfahren beteiligt werden. Sind die eingereichten Antragsunterlagen nicht vollständig, bestimmt die Sachbearbeitung die nachzufordernden Unterlagen und setzt eine Frist für die Nachreichung. Darüber hinaus legt sie eine Gebühr für die Nachforderung der Unterlagen fest. Ggf. müssen Fristen auch verlängert und weitere Unterlagen angefordert werden.

Im Verwaltungsbüro werden das entsprechende Schreiben und der Gebührenbescheid erstellt und anschließend von der technischen Sachbearbeitung unterschrieben und versendet. Sind die Antragsunterlagen auch nach der Aufforderung nicht vollständig, gilt der Antrag nach Fristablauf als zurückgenommen. Das Verwaltungsbüro sendet die Antragsunterlagen dann an den Antragsteller zurück.

Sind die Unterlagen vollständig, beteiligt die Sachbearbeitung interne und externe Stellen und holt deren Stellungnahmen ein. Gleichzeitig führt sie die bauordnungsrechtliche und planungsrechtliche Prüfung durch. Grundsätzlich ist der Zeitpunkt im Bearbeitungsprozess für diese Überprüfung recht spät gewählt. Die Stadt prüft aber bereits in der Vorprüfung der Unterlagen diese Belange ein erstes Mal. Nicht genehmigungsfähige Anträge werden dadurch schon früh herausgefiltert. Zudem sind die durchschnittlichen Laufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren moderat. Der praktizierte Prozessablauf wirkt sich somit nicht nachteilig auf die Laufzeiten aus.

Sofern der Antrag nicht genehmigungsfähig ist, formuliert die Sachbearbeitung einen Zwischenbescheid und die Anhörung in der Sache. Das Schreiben wird vom Verwaltungsbüro nach den

Vorgaben der Sachbearbeitung erstellt. Ist der Bauantrag auch danach nicht genehmigungsfähig, haben die Antragsteller die Möglichkeit, den Antrag zurückzunehmen. Sofern der Antrag zurückgenommen wird, fertigt das Verwaltungsbüro den Gebührenbescheid nach Vorgabe der Sachbearbeitung und versendet ihn. Muss der Antrag abgelehnt werden, fertigt das Verwaltungsbüro den Ablehnungsbescheid samt Gebührenbescheid nach den Vorgaben der Sachbearbeitung. Die Bescheide werden dann von der Sachbearbeitung unterzeichnet und versandt.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, berechnet die Sachbearbeitung die Gebühren und legt die Auflagen und Bestimmungen für die Genehmigung fest. Das Verwaltungsbüro fertigt den Genehmigungs- und Gebührenbescheid nach den Vorgaben der Sachbearbeitung und stellt die weiteren standardisierten Unterlagen für die Baugenehmigung zusammen. Die Sachbearbeitung unterzeichnet die Bescheide und versendet sie. Zum Abschluss erstellt das Verwaltungsbüro die Mitteilungen an andere Behörden bzw. Stellen und schließt die Bauakte ab.

Bei der Stadt Petershagen gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Vom Eingang des Antrages bis zur abschließenden Genehmigung bearbeitet eine Person eigenverantwortlich den Antrag. Gleichwohl sind alle eingehenden Bauanträge auch allen Beschäftigten in der Bauaufsicht bekannt. Die Entscheidungen werden in vielen Fällen innerhalb der Bauaufsicht gemeinsam besprochen und damit in gewisser Weise im Mehr-Augen-Verfahren getroffen. Insbesondere bei schwierigen Fällen stimmt sich die Sachbearbeitung regelmäßig auch mit der Sachgebietsleiterin ab. Eine systematische Überprüfung im Vier-Augen-Prinzip ist organisatorisch aber nicht verankert. Diese ist allerdings zu empfehlen. Damit soll zum einen eine höhere Rechtssicherheit hergestellt und zum anderen möglicher Korruption vorgebeugt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.

Mit der Entscheidung, einfache Verwaltungsarbeiten von der technischen Sachbearbeitung auf das Verwaltungsbüro zu verlagern, hat die Stadt Petershagen zusätzliche Arbeitsschritte im Prozessablauf geschaffen. Das Vorgehen erscheint aus Sicht der gpaNRW recht aufwändig und mit geplanten Einführung der neuen Fachsoftware zunehmend vermeidbar. Grundsätzlich sollte die Fachsoftware geeignet sein, diese Arbeitsschritte zu automatisieren und vollständig in der Sachbearbeitung zu belassen.

Trotz der zusätzlichen Arbeitsschritte sind die Laufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Die Umstellung der Arbeitsabläufe kann die Laufzeiten weiter verringern.

3.3.5 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Aufgaben und Befugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht hat die Stadt Petershagen schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung könnte die Stadt Petershagen deutlich verbessern.

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

Die Fragen des durchgeführten Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Die **Stadt Petershagen** nutzt in der Bearbeitung der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie bei der Bearbeitung der Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung einen standardisierten Bearbeitungsbogen. Das gibt den Mitarbeitenden Sicherheit bei der Aufgabenerledigung und vereinheitlicht die Entscheidungsprozesse. Der Bearbeitungsbogen ist aber nicht in der derzeit eingesetzten Fachsoftware hinterlegt. Er wird in Papierform in der jeweiligen Bauakte geführt. Die anhand des Papierbogens festgehaltenen Ergebnisse trägt die Bauaufsicht im Nachgang in die Fachsoftware ein. Der Prozess zur nachträglichen digitalen Erfassung ist aufwändiger als eine unmittelbare Dokumentation in der Fachsoftware. Einige am Markt verfügbare Fachsoftwares sind in der Lage, solche Arbeitsschritte digital abzubilden. Für eine medienbruchfreie Bearbeitung sollte der Prozess zukünftig digital abgebildet werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abzubilden und medienbruchfrei auszuführen.

Darüber hinaus kann die Software auch dazu genutzt werden, Ermessensentscheidungen für alle Beschäftigten digital verfügbar zu machen. Durch eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sämtlicher Arbeitsschritte könnte die Stadt Petershagen das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation in den Beteiligungsverfahren Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung. Die Stadt Petershagen sollte bei der Digitalisierung ihrer Arbeitsabläufe die landesweiten Vorgaben und Standards berücksichtigen. Ggf. bietet sich auch eine Nutzung der Funktionalitäten des Bauportals des Landes NRW an.

Die Aufgaben der Beschäftigten sind in den jeweiligen Stellenbewertungen mit den Stellenanteilen aufgeführt. Die Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse sind ebenfalls schriftlich geregelt.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen kann die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht systematisch auswerten. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung der Bauaufsicht. Die einmalig ausgewerteten Laufzeiten sind vergleichsweise unauffällig.

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.

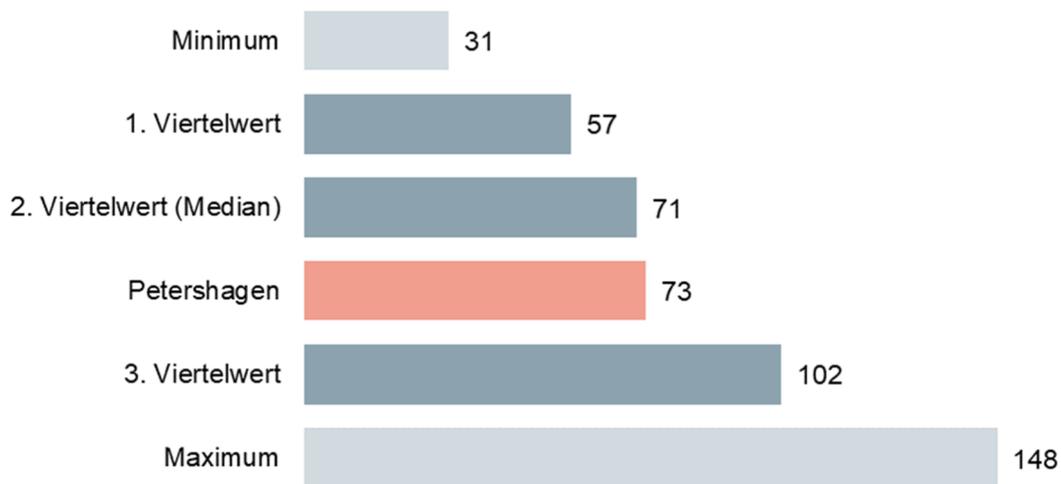
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

Häufig sind Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen beziehungsweise Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Die **Stadt Petershagen** hat für diese überörtliche Prüfung die Gesamtlaufzeiten für ihre Genehmigungsverfahren in 2019 händisch ausgewertet. Mit der derzeit eingesetzten Fachsoftware ist eine Auswertung nicht möglich. Wegen des damit verbundenen Aufwandes wurde auf eine händische Auswertung der Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge verzichtet. Wir betrachten daher im Folgenden die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



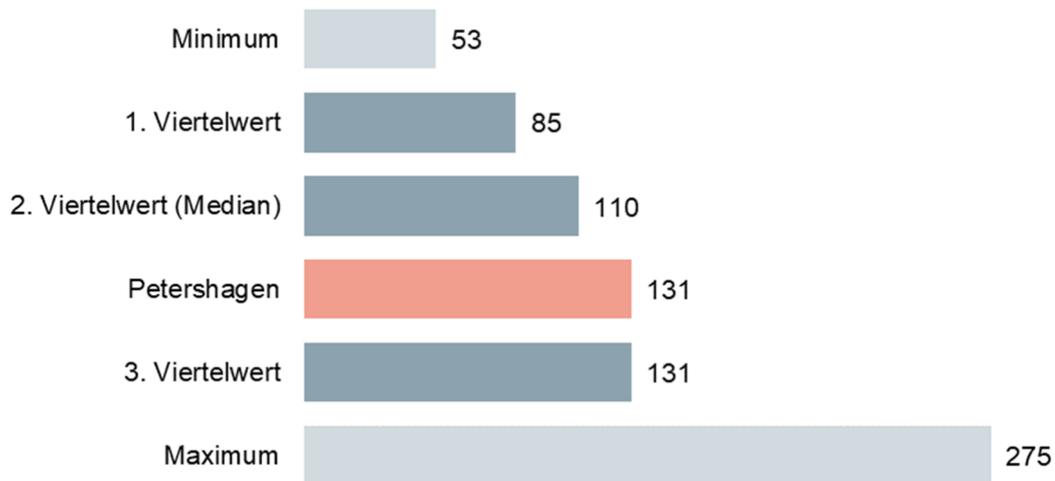
In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit für die einfachen Genehmigungsverfahren der Stadt Petershagen ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Der Bearbeitungsprozess in den einfachen Genehmigungsverfahren kann verbessert werden. Der Wechsel zwischen Sachbearbeitung und Verwaltungsbüro wirkt sich auf die Bearbeitungszeiten ungünstig aus. Die internen Abstimmungsprozesse sind dagegen durchaus effizient. Durch die enge Absprache der Sachgebiete Stadtplanung und Bauaufsicht sind grundsätzliche Fragen schon im Vorfeld geklärt. Seit dem Frühjahr 2020 werden die Besprechungen pandemiebedingt nicht mehr durchgeführt. Nach Einschätzung der Stadt wirkt sich das zunehmend nachteilig im Bearbeitungsprozess aus. Die Stadt sollte daher so bald wie möglich wieder zu der bislang praktizierten regelmäßigen Abstimmung zurückkehren. Viele Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren betreffen zudem Bauvorhaben im Außenbereich. Im Gegensatz zu Bauvorhaben im beplanten Innenbereich verursacht die Bearbeitung dieser Anträge einen höheren Aufwand. Auch das kann sich auf die Bearbeitungszeiten auswirken. Die Stadt hat darauf keinen unmittelbaren Einfluss.

Mit der weiteren Digitalisierung der Bearbeitungsprozesse kann die Arbeitsweise gestrafft werden. Dadurch ist eine Beschleunigung des Bearbeitungsprozesses zu erwarten.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Gesamtlaufzeit für die normalen Baugenehmigungsverfahren in Petershagen ist vergleichsweise lang. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben hier kürzere Laufzeiten. Nach Angaben der Stadt werden bei großen Sonderbauten häufig durch die Fachbehörden Unterlagen nachgefordert. Dadurch verlängert sich die Gesamtlaufzeit dieser Verfahren. Die Stadt Petershagen hat auf diese Bearbeitungszeit keinen unmittelbaren Einfluss. Petershagen versucht deshalb, die Beteiligung der Fachbehörden zeitlich vorzuziehen. Dadurch kann früher festgestellt werden, welche Unterlagen fehlen und die Antragsteller können diese eher nachreichen. Die Stadt ist deshalb bemüht, eine frühzeitige Abstimmung zwischen den Antragstellern und den Fachbehörden anzuregen. Die Bauaufsicht führt zudem eine Wiedervorlage zu den ausstehenden Beteiligungen. Um das Verfahren zu beschleunigen, fragt die Stadt ggf. nach vier Wochen nach dem Bearbeitungsstand.

Eine weitere Möglichkeit, den Beteiligungsprozess zu beschleunigen, besteht in einer angepassten Beratung der Bauwilligen vor der Antragstellung. Die Antragsteller erhalten dadurch frühzeitig die Informationen, welche Unterlagen für den Bauantrag benötigt werden. Auch diese Möglichkeit praktiziert die Stadt Petershagen nach ihren Angaben bereits.

Die vergleichsweise lange Laufzeit bei den normalen Genehmigungsverfahren zeigt, dass die Stadt die Möglichkeiten zur Beschleunigung der Beteiligungsverfahren noch konsequenter nutzen sollte.

Eine Aussage zur Effektivität des Bearbeitungsprozesses in der Bauaufsicht kann mittels der Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge getroffen werden. Diese Laufzeiten werden von der Stadt Petershagen aber nicht erfasst. Da auch die Gesamtlauflaufzeiten der Genehmigungsverfahren noch nicht systematisch ausgewertet werden können, sieht die gpaNRW hier einen größeren Handlungsbedarf. Die Kenntnis der Dauer einzelner Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine wichtige Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, sodass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung getroffen und die Beteiligten informiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte mit dem geplanten Umstieg auf eine neue Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Inhalt, Art und Form der Berichtspflicht sind bislang jedoch nicht festgelegt worden. Die Stadt Petershagen sollte die noch zu treffenden Vorgaben des Landes bei der Bildung von Kennzahlen berücksichtigen.

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**

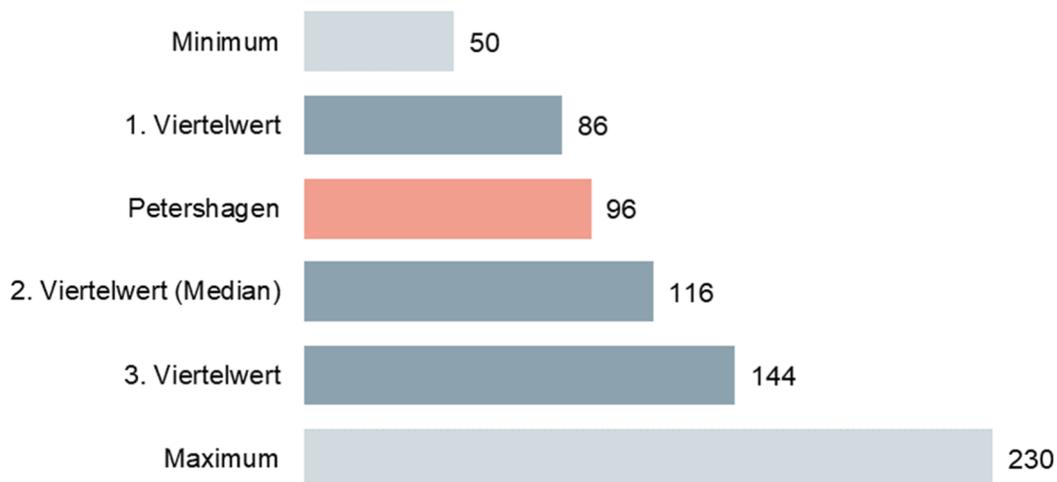
Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise wenige Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Das liegt am Rückgang der Antragszahlen. Der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren ist unterdurchschnittlich.

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.

Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeitanteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende, zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die **Stadt Petershagen** 2,41 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,16 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



In der Stadt Petershagen wurden 2019 insgesamt 231 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 96 zu bearbeitende Fälle. Petershagen liegt damit im interkommunalen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt. Im Jahr 2018 lag der Wert aufgrund der größeren Antragszahl mit 130 Fällen je Vollzeit-Stelle über dem von 2019. Im interkommunalen Vergleich positionierte sich Petershagen damit aber auf dem gleichen Niveau, weil die Antragszahlen auch in den Vergleichskommunen höher waren. Der Rückgang der je Vollzeit-Stelle zu bearbeitenden Anträge ist auch auf die gegenüber 2018 um 0,35 höheren Stellenanteile zurückzuführen. Die gpaNRW ermittelt die Fälle je Vollzeit-Stelle unter Berücksichtigung der im Betrachtungsjahr tatsächlich eingesetzten Stellenanteile. Krankheitsbezogen längere Zeit nicht besetzte Stellen bleiben unberücksichtigt. Der höhere Stellenanteil in 2019 ist deshalb nicht auf zusätzliches Personal zurückzuführen, sondern stellt den normal vorgesehenen Stellenanteil in der Bauaufsicht der Stadt Petershagen dar.

Aufgrund der Struktur der Stadt Petershagen mit vielen unbeplanten Bereichen und großen Außenbereichsflächen besteht nach Angaben der Stadt ein erhöhter Beratungsbedarf bei den Bauwilligen. Die vergleichsweise hohe Anzahl an Bauvoranfragen und Anträgen auf Vorbescheid stützen diese Einschätzung. Die Stadt bemüht sich, dem Beratungsbedarf nachzukommen. Der Personaleinsatz für die mit den Anträgen verbundene Beratungsleistung wirkt sich auf die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ aus.

Mit der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ setzen wir die Anzahl der eingegangenen Anträge in Relation zum eingesetzten Personal. Stellenanteile für die Bauberatung werden berücksichtigt, weil sie im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Bauanträgen erbracht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte zukünftig die Fallzahlen ihrer Genehmigungsverfahren in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in das Verhältnis zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals analysieren und frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

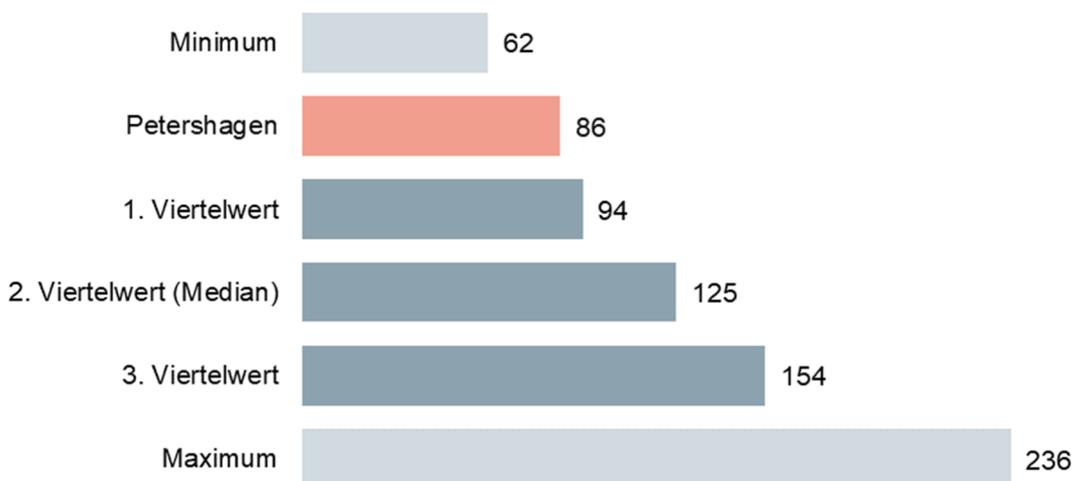
Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	22,80	5,65	22,22	34,00	60,91	450	61
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	6,23	0,00	7,31	11,11	16,82	28,57	103

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen ist in Petershagen unauffällig. Gegenüber 2018 ist der Bestand minimal angestiegen. 2020 ist er dagegen wieder deutlich gesunken.

Im Folgenden betrachten wir die Unterschiede in der Auslastung getrennt nach den Tätigkeitsbereichen „Baugenehmigung“ und „förmliche Bauvoranfrage und Vorbescheide“.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle für den Bereich Baugenehmigung ist geringer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	214	5	48	90	146	233	43
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	250	10	73	122	175	444	41
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,09	16,67	23,61	45,45	35

Im Aufgabenbereich „förmliche Bauvoranfrage und Vorbescheide“ hat die Bauaufsicht der Stadt Petershagen dagegen deutlich mehr Anträge zu bearbeiten als die meisten anderen Kommunen. Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle liegt oberhalb des dritten Viertelwertes. Hier wirkt sich die oben angesprochene ländliche Struktur der Stadt mit großen Außenbereichsflächen aus. Es werden verhältnismäßig viele Anfragen im Bauplanungsrecht gestellt.

3.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.

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

In der Bauaufsicht der **Stadt Petershagen** gehen Anträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen in bislang ausschließlich in Papierform ein. Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind softwareseitig bislang nicht gegeben.

Für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge und weiteren Fälle steht der Bauaufsicht eine fachspezifische Software zur Verfügung. Diese ermöglicht ihr bisher jedoch noch nicht, elektronisch eingereichte Bauanträge anzunehmen. Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

Stellungnahmen gehen in der Bauaufsicht vereinzelt auch per Email ein. Dies hat für die Sachbearbeitung den Vorteil, dass sie deren Inhalt in den zu erstellenden Bescheid übernehmen kann. Außerdem lassen sich diese Informationen einfacher in die Fachsoftware übernehmen.

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Petershagen, auch ein Dokumentenmanagementsystem zur digitalen Bearbeitung des Bauaktenarchives einzusetzen. Mit einem digitalen Bauaktenarchiv lassen sich Lagerflächen für abgeschlossene Bauantragsverfahren reduzieren, wenn die Bauaufsicht die Papierakten nach erfolgter Digitalisierung vernichtet. In Verbindung mit einer Fachsoftware lässt sich zudem auch das Digitalisierungsverfahren an den Anfang eines Bauantragsverfahrens stellen. Auf diese Weise könnte die Stadt das komplette Verfahren digital durchlaufen. Auch das Vorhalten mehrerer Aktenbände für das Beteiligungsverfahren wäre dann obsolet. Zudem könnte die Bauaufsicht dadurch ihre Prozesse beschleunigen und Redundanzen vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ihr Bauaktenarchiv zukünftig vollständig digitalisieren und die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Die Verordnung zur elektronischen Durchführung von Verfahren nach der Landesbauordnung 2018 auf dem Bauportal.NRW ist am 31. August 2020 in Kraft getreten.

Zwischenzeitlich wurde das Bauportal.NRW freigeschaltet. Darüber hinaus soll eine Kommunikationsplattform als eine vom Bauportal.NRW unabhängig agierende Lösung geschaffen werden. Während das Bauportal.NRW den Fokus auf die Übermittlung des Bauantrags zur Bauaufsichtsbehörde legt, soll die Kommunikationsplattform als "Werkzeug" der unteren Bauaufsichtsbehörden nach Eingang des Antrags dienen. Die Bauaufsicht sollte auch die Möglichkeit der Anbindung an das Bauportal.NRW mit in die Digitalisierungsüberlegungen einbeziehen. Eine Anbindung an das dortige System könnte noch zeitnah in 2021 erfolgen und wird vom Land durch die kostenfreie Anbindung an das Bauportal (Antrag und Bauvorlagen) unterstützt.

Die bislang in der Bauaufsicht der Stadt Petershagen eingesetzte Software wird nicht mehr weiterentwickelt. Neue Standards werden von ihr nicht mehr unterstützt. Das Auswahlverfahren für eine andere Software ist nach Angaben der Stadt aber schon weit fortgeschritten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die zeitnahe Digitalisierung ihrer Bauantragsverfahren anstreben und hierbei ggf. die zukünftig mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.

Dazu sollte sie die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. 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 Petershagen hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.

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 Petershagen** hat bislang noch kein verbindliches Zielsystem für ihre Bauaufsicht erarbeitet. Die eingesetzte Fachsoftware bietet wenig Funktionen für statistische Auswertungen. Die in der Software vorhandenen Möglichkeiten werden von der Stadt bislang nicht genutzt. Die steuerungsrelevanten Informationen sind deshalb nicht vorhanden. Die im Rahmen unserer Prüfung erfragten Daten wurden eigens für die gpaNRW ausgewertet. Teilweise sind Daten aber auch nicht vorhanden und konnten deshalb nicht von uns analysiert werden.

Grundsätzliche Ziele für die Arbeit der Bauaufsicht könnten sein:

- eine rechtssichere und fristgerechte Aufgabenerledigung,
- Kundenzufriedenheit,
- Wirtschaftlichkeit oder
- Softwareunterstützung.

Damit die Ziele messbar werden, sind Parameter und Zielerreichungsgrade festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.

Die Stadt Petershagen erhebt neben den monatlichen Berichten über Genehmigungen und Abgängen im Baubestand keine weiteren Daten. Sie bildet auch keine Kennzahlen wie z. B. das „Ergebnis pro Einwohner“.

Definierte Ziele, daraus herzuleitende Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen kann die Steuerung in der Bauaufsicht unterstützen. Auch zum Personaleinsatz erhebt die Stadt Petershagen noch keine Kennzahlen. In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gemacht, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Anpassung in der Personalausstattung führen. Durch die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ könnte die Stadt ihre Fallzahlentwicklung verfolgen. Die Entwicklung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten ist ebenfalls eine hilfreiche steuerungsrelevante Information. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern. Hierzu sollte jede Kommune Zielwerte und Standards zur Wirtschaftlichkeit definieren. Die von der gpaNRW im Rahmen dieser überörtlichen Prüfungen gebildeten Kennzahlen könnten der Stadt Petershagen als Grundlage dienen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

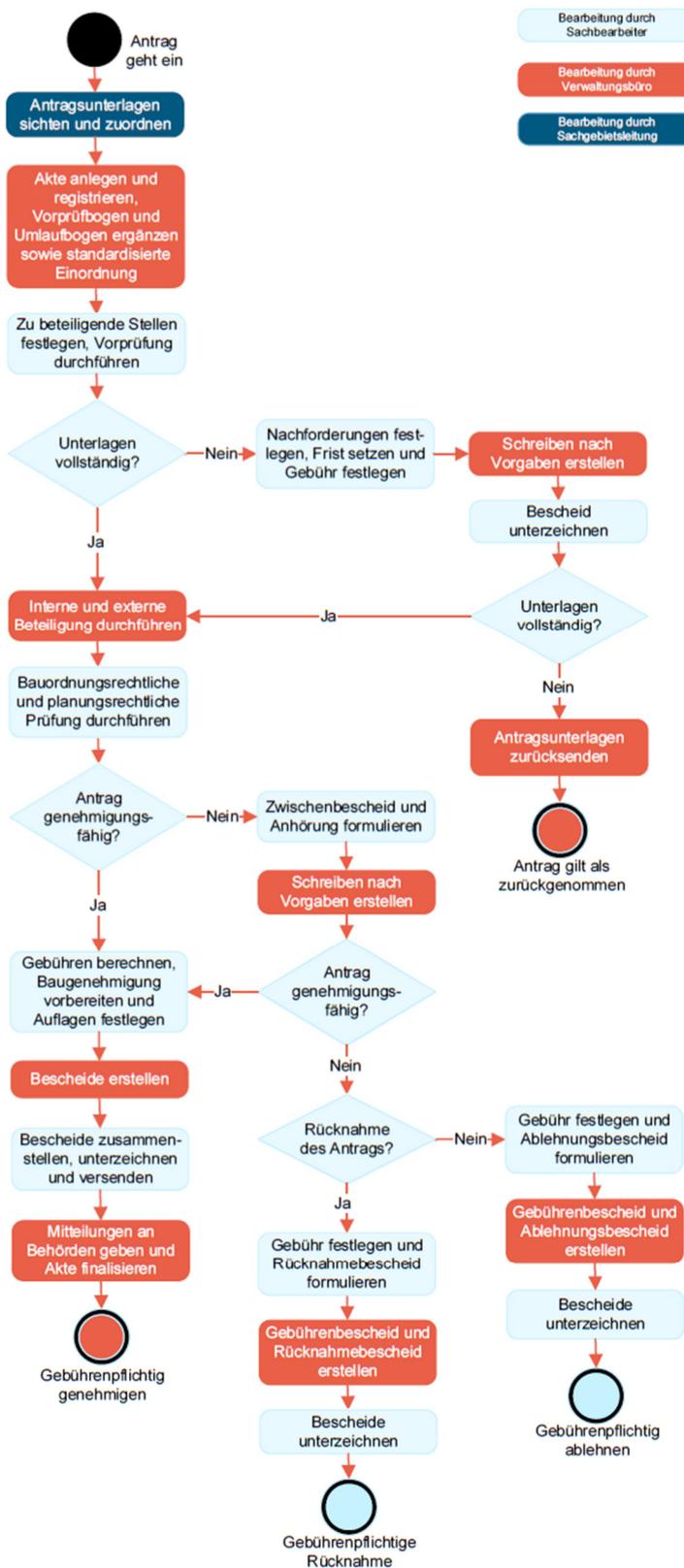
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen arbeitet rechtssicher. Die internen Abstimmungsprozesse sind effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.	104	E1.1	Die Stadt Petershagen sollte ihre Ermessenentscheidungen zentral in digitaler Form dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.	105
			E1.2	Die Stadt Petershagen sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.	106
F2	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Petershagen weitgehend effektiv gestaltet. Ein Vier-Augen-Prinzip ist nicht vorgesehen.	107	E2	Die Stadt Petershagen sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.	108
F3	Die Aufgaben und Befugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht hat die Stadt Petershagen schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung könnte die Stadt Petershagen deutlich verbessern.	109	E3	Die Stadt Petershagen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abzubilden und medienbruchfrei auszuführen.	109
F4	Die Stadt Petershagen kann die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht systematisch auswerten. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung der Bauaufsicht. Die einmalig ausgewerteten Laufzeiten sind vergleichsweise unauffällig.	110	E4	Die Stadt Petershagen sollte mit dem geplanten Umstieg auf eine neue Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.	113
F5	Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise wenige Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Das liegt am Rückgang der Antragszahlen. Der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren ist unterdurchschnittlich.	113	E5	Die Stadt Petershagen sollte zukünftig die Fallzahlen ihrer Genehmigungsverfahren in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in das Verhältnis zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals analysieren und frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	115

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Petershagen führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.	116	E6.1	Die Stadt Petershagen sollte ihr Bauaktenarchiv zukünftig vollständig digitalisieren und die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.	117
			E6.2	Die Stadt Petershagen sollte die zeitnahe Digitalisierung ihrer Bauantragsverfahren anstreben und hierbei ggf. die zukünftig mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.	118
F7	Die Stadt Petershagen hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.	118	E7.1	Die Stadt Petershagen sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.	119
			E7.2	Die Stadt Petershagen sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und festschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.	119

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen 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

Das Vergabewesen der **Stadt Petershagen** ist dezentral organisiert. Die Fachabteilungen sind gleichzeitig auch die Vergabestellen und damit für das gesamte Vergabeverfahren verantwortlich. Die Aufgaben der Submissionsstelle hat die Stadt auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen. Das wirkt sich positiv auf die Rechtssicherheit und die Dokumentation der Vergabeverfahren aus. Die örtliche Rechnungsprüfung prüft die Vergabeverfahren formell. Eine fachtechnische Prüfung nimmt sie nicht vor. Insgesamt besteht in der Organisation des Vergabewesens noch Verbesserungsbedarf. Die Stadt Petershagen sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Dies kann sie durch eine eigene zentrale Vergabestelle oder eine zentrale Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit erreichen. Zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren sollte sie eine Fachsoftware einsetzen.

In der Organisation des **Nachtragswesens** besteht Optimierungspotential. Die Abweichungen von den Auftragswerten sind 2019 größer als bei den meisten anderen Kommunen. Die Stadt Petershagen sollte die vergleichsweise hohen Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen systematisch auswerten und kritisch hinterfragen. Hierzu empfehlen wir ein zentrales Nachtragsmanagement einzurichten.

Die Regelungen der Stadt Petershagen zur **Korruptionsprävention** sind grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen Punkten besteht aber noch Verbesserungspotential. Die Stadt sollte eine Gefährdungsanalyse durchführen und die Mitarbeiter regelmäßig mit Schulungen für das Thema sensibilisieren.

Die Stadt Petershagen hat allgemeine Regelungen für die Entgegennahme von Leistungen getroffen. Spezielle Regelungen zum **Sponsoring** fehlen. In den letzten Jahren wurden nach Aussagen der Verwaltung zwar keine Sponsoringleistungen entgegengenommen. Dennoch sollte die Stadt sich grundsätzliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen geben.

Die Stadt Petershagen hat bisher kein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird. Mit der Bildung von projektbezogenen Arbeitskreisen hat sie ein für das Bau-

investitionscontrolling grundsätzlich geeignetes Steuerungsinstrument implementiert. Wir empfehlen der Stadt Petershagen ihre Entscheidungen sowie den Verlauf der Baumaßnahmen zu dokumentieren und in einem abschließenden Berichtswesen auszuwerten.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Stadt vielfach weitere Leistungen im Laufe der Projekte beauftragt hat, die nicht von Beginn an geplant waren. Die Stadt Petershagen sollte deshalb den Bedarfsermittlungen mehr Zeit einräumen.

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

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

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

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

4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Petershagen ist dezentral organisiert. Die Aufgaben der Submissionsstelle sind auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen, die örtliche Rechnungsprüfung prüft die Vergabeverfahren formal. Diese Organisation ist grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Zum Teil besteht in der Organisation des Vergabewesens aber noch Verbesserungsbedarf.

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 Petershagen** hat die Abläufe, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und allgemeine Vorgaben für ihre Vergabeverfahren in der Vergabedienstanweisung vom 01. Januar 2021 festgelegt. Sie gilt für alle Fachbereiche und Ämter der Stadt. Für die Vergabeverfahren sind die jeweiligen Fachabteilungen als Bedarfsstellen verantwortlich. Sie agieren damit als dezentrale Vergabestellen. Für die von uns betrachteten Maßnahmen aus den Jahren 2019 und 2020 gilt noch die Vergabedienstanweisung vom 15. Februar 2019. Soweit die Regelungen von den aktuell geltenden abweichen, weisen wir an der entsprechenden Stelle darauf hin.

Alle Aufträge über 10.000 Euro⁴ sind seit dem 01. Januar 2019 über die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke abzuwickeln. Ausgenommen davon sind Direktaufträge und Auftragsvergaben im Verhandlungsverfahren- bzw. freihändigem Verfahren. Die Aufgaben der Submissionsstelle und der Bedarfsstellen sind in der Vergabedienstanweisung verbindlich festgelegt. Über den Umfang der im jeweiligen Vergabeverfahren auf die Submissionsstelle übertragenen Aufgaben entscheidet die Bedarfsstelle nach eigenem Ermessen. Sie hat dabei die Wahl zwischen

- der Durchführung eines Vergabeverfahrens bis zur Submission,
- der Durchführung eines Vergabeverfahrens inklusive formaler Prüfung und
- der Durchführung eines Vergabeverfahrens inklusive rechnerischer Prüfung und ggf. der Erstellung des Preisspiegels.

Die Stadt Petershagen hat damit zahlreiche Aufgaben in den Vergabeverfahren auf die zentrale Submissionsstelle beim Kreis Minden-Lübbecke übertragen.

In der Vergabedienstanweisung sind die Aufgaben der Bedarfsstellen/Fachabteilungen und der zentralen Submissionsstelle klar voneinander abgegrenzt und eindeutig geregelt. Für die Wahl der Verfahrensart hat Petershagen über die gesetzlich vorgegebenen Schwellenwerte für europaweite Vergaben und den in den kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes NRW festgelegten Wertgrenzen im Unterschwellenbereich hinaus keine eigenen Regelungen getroffen. Um eine einheitliche Verfahrensweise zu gewährleisten, schreibt die Stadt für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Verwendung der Formulare aus dem Vergabehandbuch

⁴ Alle Beträge in diesem Bericht sind ohne Umsatzsteuer aufgeführt, soweit nicht ausdrücklich anders benannt.

des Landes Nordrhein-Westfalen vor. Zum Korruptionsschutz verweist die Vergabedienstanzweisung auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie das „Handlungskonzept zur Vermeidung von Manipulation und Korruption bei der Stadtverwaltung Petershagen“. Die Zeichnungsbefugnisse der Beschäftigten ergeben sich aus der Unterschriftenordnung der Stadt Petershagen.

Die örtliche Rechnungsprüfung (RPA) ist vor der Auftragserteilung bei Aufträgen für Bauleistungen ab 10.000 Euro, bei Liefer- und Dienstleistungen ab 5.000 Euro zu beteiligen. Auftragsänderungen von mehr als zehn Prozent gegenüber dem Auftragswert sind ebenfalls der Rechnungsprüfung vorzulegen. Die örtliche Rechnungsprüfung beschränkt sich in ihrer Prüfung jedoch ausschließlich auf die Einhaltung der formalen Vorgaben. Eine fachtechnische Prüfung nimmt sie mangels personeller Ressourcen nicht vor. In einzelnen von uns betrachteten Vergabeverfahren ist die vorgeschriebene Beteiligung nicht erfolgt oder nicht dokumentiert worden. Hier sollte die Stadt Petershagen ggf. ihre internen Kontrollmechanismen verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte sicherstellen, dass die zuständigen Fachbereiche die örtliche Rechnungsprüfung vor der Erteilung von Nachtragsaufträgen beteiligen.

Nach unserer Erfahrung kann sich eine fehlende fachtechnische Kontrolle negativ auf die Abweichungen vom Auftragswert auswirken. Dazu betrachten wir in den Kapiteln 5.6 und 5.7. die Abweichungen und einzelnen Vergabeverfahren genauer.

Die Bedarfsstellen sind bei allen Vergabeverfahren, deren Auftragswert unter der Wertgrenze von 10.000 Euro liegt, für das gesamte Verfahren verantwortlich. Das bedeutet auch, dass sie freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben selbstständig durchführen. Auch diese förmlichen Verfahren sind mit entsprechenden Anforderungen an die Durchführung und Dokumentation verbunden. Es ist deshalb erforderlich, dass an den jeweiligen Stellen ein tiefgehendes vergaberechtliches Fachwissen vorhanden ist. Die mit der Bearbeitung von Vergabeverfahren betrauten Beschäftigten müssen durch interne oder externe Schulungen kontinuierlich auf Neuerungen im Vergaberecht weitergebildet werden. Eine stetige Weiterbildung ist entscheidend, um die kontinuierlichen Änderungen im Vergaberecht durch Gesetzesänderungen und/oder Urteile umzusetzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Vergaben der Stadt Petershagen immer nach den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen abgehandelt werden. Die gpaNRW vertritt deshalb die Auffassung, dass auch solche Verfahren rechtssicherer und, im Hinblick auf das vorzuhaltende Wissen, effektiver über eine zentrale Vergabestelle abgewickelt werden können. Darüber hinaus kann die Stadt dieser zentralen Stelle weitere Aufgaben zum Nachtragswesen oder Bauinvestitionscontrolling übertragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Dies kann sie durch die Einrichtung einer eigenen zentralen Vergabestelle oder einer zentralen Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit, beispielsweise mit dem Kreis Minden-Lübbecke, erreichen.

Die zentrale Submissionsstelle des Kreises setzt zur Bearbeitung der Vergabeverfahren eine weitgehend selbst entwickelte Software ein. In der Stadt Petershagen werden die Vergabeverfahren von den Fachabteilungen ohne Unterstützung einer Fachsoftware abgewickelt.

Insbesondere für die Vergabeverfahren, welche die dezentralen Vergabestellen vollumfänglich selbständig durchführen, bietet sich der Einsatz einer Vergabeplattform an. Sie kann die Vergabestellen bei der Abwicklung der Verfahren unterstützen und damit zur Rechtssicherheit beitragen. Darüber hinaus würde mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware die Dokumentation in den Vergabeverfahren erleichtert und die Dokumente an zentraler Stelle abgelegt. Mittels der Steuerung über Zugriffsrechte würde zudem auch die Kommunikation mit der Rechnungsprüfung vereinfacht. Idealerweise sollte auch eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Submissionsstelle des Kreises vorhanden sein, damit die vollständige Vergabeakte elektronisch abrufbar ist. Zusätzlich können viele Fachsoftwares auch die Beteiligungsprozesse innerhalb der Verwaltung abbilden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Das kann die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren unterstützen.

Insbesondere für eine zentrale Vergabestelle ist der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware aus Sicht der gpaNRW ratsam.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Regelungen der Stadt Petershagen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sind grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.

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 KorruptionsbG⁵ 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*

⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

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

Die **Stadt Petershagen** hat allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention in dem „Handlungskonzept zur Vermeidung von Manipulation und Korruption bei der Stadtverwaltung Petershagen“ getroffen. Darin sind neben der Annahme von Geschenken und geringwertigen Zuwendungen unter Ziffer 3 auch spezielle Regelungen zur Korruptionsprävention im Auftrags- und Vergabewesen formuliert. Des Weiteren hat die Stadt in dem Handlungskonzept Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip benannt und die Führungskräfte zur Kontrolle und Regelung der Arbeitsabläufe verpflichtet. Die korruptionsgefährdeten Bereiche sind im Handlungskonzept zwar allgemein benannt. Sie sind darüber hinaus jedoch nicht speziell für die Stadtverwaltung identifiziert und benannt.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Zur Sensibilisierung der Beschäftigten bietet die Stadt Petershagen Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsvermeidung an. Die letzte Fortbildung liegt jedoch schon mehr als zwei Jahre zurück. Darüber hinaus hat die örtliche Rechnungsprüfung eine Broschüre zum Thema erstellt. Einen Antikorruptionsbeauftragten hat die Stadt nicht explizit benannt. Die Aufgaben sind der örtlichen Rechnungsprüfung übertragen. Sie dient den Beschäftigten als Ansprechpartner und betreut federführend die Maßnahmen zur Korruptionsprävention. In dieser Funktion weist sie die Verwaltungsführung ggf. auf festgestellte Schwachstellen hin.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.

Das KorruptionsbG gibt weiterhin vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen.

Die Stadt Petershagen hat Regelungen dazu in der Ehrenordnung vom 15. Dezember 2005 getroffen. Das Sachgebiet Gremien und Zentrale Dienst ist für die Umsetzung der Vorgaben zuständig. Es holt die Angaben von den Mitgliedern ein und aktualisiert die erhobenen Daten jährlich.

Der Veröffentlichungspflicht nach § 16 KorruptionsbG kommt die Stadt Petershagen mit einer öffentlichen Bekanntmachung nach. Demnach können Interessierte die Angaben während der Öffnungszeiten im Rathaus der Stadt einsehen. Gleiches gilt für die Berichtspflicht des Bürgermeisters. Auch diese Angaben können gemäß der jährlichen Bekanntmachung ebenfalls im Rathaus eingesehen werden.

Die Stadt sollte die Angaben nach §§ 16 und 17 unmittelbar in ihrem Internetauftritt veröffentlichen. Das dient aus unserer Sicht der Transparenz und ist bürgerfreundlicher als die Möglichkeit zur Einsichtnahme im Rathaus. Dazu ist die Ehrenordnung entsprechend anzupassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Auskünfte der Gremienmitglieder und des Bürgermeisters nach dem KorruptionsbG über den Internetauftritt der Stadt öffentlich zugänglich machen und die Vorgabe in der Ehrenordnung entsprechend anpassen.

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 Petershagen hat nur allgemeine Regelungen für die Entgegennahme von Leistungen getroffen. Spezielle Regelungen zum Sponsoring fehlen.

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.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

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

bestehen.

Die **Stadt Petershagen** hat für den Umgang mit Sponsoring allgemeine Regelungen im „Handlungskonzept zur Vermeidung von Manipulation und Korruption bei der Stadtverwaltung Petershagen“ getroffen. Spezielle Regelungen zu Schriftform, Befristung oder ein Mustervertrag für das Sponsoring hat die Stadt Petershagen nicht. Grundsätzlich entscheidet der Bürgermeister bei Bedarf über die Entgegennahme von Sponsoringleistungen jeweils im Einzelfall. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt nach eigenen Angaben keine Sponsoringleistungen erhalten und auch keine entsprechenden Vereinbarungen getroffen.

2017 hat die Stadt Petershagen Einnahmen aus Sponsoring gewerblicher Art für die Ausrichtung der Gewerbe- und Wirtschaftsschau „PIT“ in Höhe von gut 70.000 Euro verbucht. Grundsätzlich sind Sponsoringleistungen auch für die Zukunft nicht auszuschließen. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Die Stadt Petershagen sollte sich daher Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen geben. Zudem sollte sie die Beschäftigten für das Thema sensibilisieren. Dies schließt auch eher selbstständig agierende Aufgabenbereiche (wie beispielsweise die städtischen Schulen) ein.

Für Sponsoringleistungen sollten mindestens folgende Regelungen getroffen sein:

- schriftliche Verträge,
- zeitlich befristet,
- Übertragung eventueller Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Begrenzung von Haftungsrisiken für die Verwaltung,
- Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und Steuern bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Behandlung,
- mindestens jährlicher Bericht an den Rat über die Sponsoringleistungen,
- Zuständigkeitsregelung für den Abschluss eines Sponsoringvertrags.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte in einer Dienstanweisung Regelungen für den Umgang mit Sponsoring festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung⁶ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung.

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 Petershagen hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird. Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Petershagen in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.

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

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

Die Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings sind:

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

In der **Stadt Petershagen** machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2019 Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 9,5 Mio. Euro eingeplant. Das sind drei Viertel der Gesamtinvestitionen. Ein Teil der geplanten Maßnahmen kann allerdings nicht im ursprünglich vorgesehenen Zeitplan durchgeführt werden. Die Stadt Petershagen hat 2019 insgesamt 3,3 Mio. Euro nicht verausgabt und

⁶ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

nach 2020 übertragen. Damit hat die Stadt Petershagen nur rund 65 Prozent des Haushaltsansatzes aus 2019 in Anspruch genommen. 2018 lag der Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz bei 58 Prozent. Der Teilbericht Finanzen enthält dazu weitere Informationen im Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“.

Die in Petershagen für die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen zuständigen Fachbereiche beziehen in die Vorbereitung einer Maßnahme und die Entscheidung über die Ausführung erforderlichenfalls auch andere Organisationseinheiten ein.

Bei komplexeren Vorhaben bildet die Stadt fachübergreifende Arbeitskreise. So zum Beispiel zuletzt bei der Erweiterung der Sekundarschule. Aktuell hat die Stadt auch für den Neubau einer Sport- und Freizeithalle einen Arbeitskreis gebildet. Darin vertreten sind neben den Fachämtern der Verwaltung auch Vertreter der Schulen, der Sportvereine und der Politik. Bereits in dieser frühen Planungsphase stimmt sich der Arbeitskreis intensiv mit dem beauftragten Planungsbüro ab. Dabei betrachtet er auch mögliche Alternativen.

Der Kämmerer der Stadt Petershagen übernimmt die steuernden Aufgaben zur Priorisierung der geplanten Baumaßnahmen sowie das Kostencontrolling während der Umsetzung der Maßnahme.

Die Fachämter wickeln die Baumaßnahmen in der Regel nach der Bedarfsfeststellung eigenverantwortlich und vollumfänglich ab. Die wesentlichen Informationen zum Projekt teilen die Fachämter dem Verwaltungsvorstand über ihre Vorgesetzten mit. Die politischen Vertreter werden ca. alle zwei Wochen in interfraktionellen Gesprächen informiert. Sind in der Umsetzung der Baumaßnahme Anpassungen mit finanziellen Auswirkungen erforderlich, stimmt das Fachamt diese mit dem Kämmerer ab.

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 (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Mit dem politischen Ausführungsbeschluss sollten die Bauleistungen abschließend beschrieben sein. Nachträgliche Anpassungen führen oft zu vergaberechtlichen Problemen und zeitlichen Verzögerungen in der Baumaßnahme. Auch aus Gründen der Rechtssicherheit sollte daher ein belastbares Leistungsverzeichnis zur Ausschreibung vorliegen.

Die Stadt Petershagen hat mit der Bildung von Arbeitskreisen ein grundsätzlich geeignetes Steuerungsinstrument gewählt. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen jedoch, dass die Stadt vielfach weitere Leistungen im Laufe des Projektes beauftragt hat, die nicht von Beginn an geplant wurden. Das wiederum zeigt, dass den Bedarfsermittlungen mehr Zeit eingeräumt werden sollte. Sollten in der Umsetzung eines Projektes dennoch Auftragsanpassungen erforderlich werden, kann es auch sinnvoll sein, zu diesem Zeitpunkt einen Arbeitskreis zu bilden. Dieser hat dann die Aufgabe, die Auswirkungen auf das Gesamtprojekt zu betrachten und Empfehlung zu erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte über die bestehenden Regelungen zur Einbindung des Arbeitskreises hinaus auch eine nachträgliche Einbindung des Arbeitskreises in Abhängigkeit von der Höhe der Nachträge oder der Abweichung vom Auftragswert prüfen.

Zur laufenden Optimierung sollte die Stadt Petershagen die Entscheidungen und den Verlauf der Baumaßnahmen dokumentieren und in einem abschließenden Berichtswesen auswerten. Dabei sollte die Stadt nach Abschluss der Baumaßnahme einen Soll-Ist-Vergleich vornehmen und die Erkenntnisse aus dem Nachtragsmanagement berücksichtigen. So kann sie Verbesserungspotential erkennen und bei zukünftigen Baumaßnahmen berücksichtigen.

Die Stadt Petershagen gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht generell ein BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt aber ein koordiniertes BIC durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte für alle kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.

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

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen von den Auftragswerten sind in der Stadt Petershagen 2019 größer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind optimierungsfähig.

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

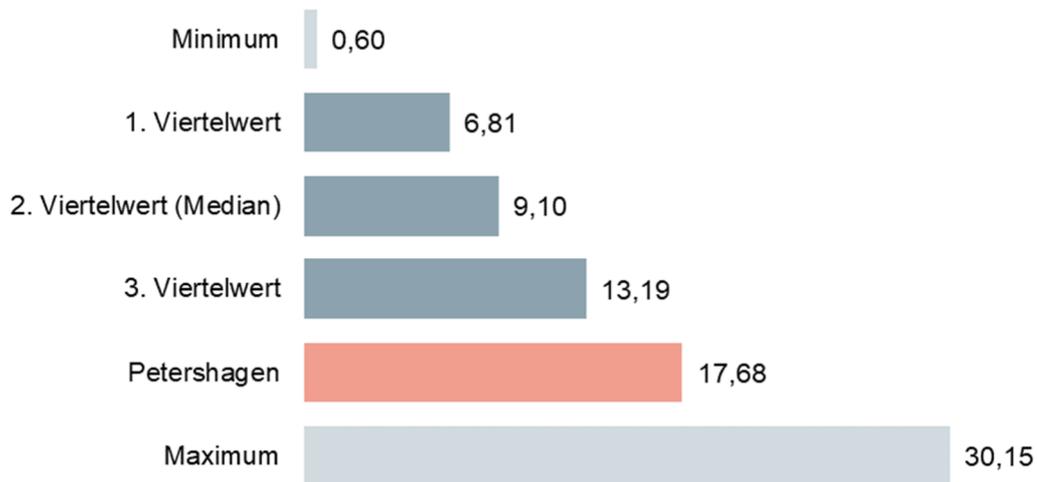
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

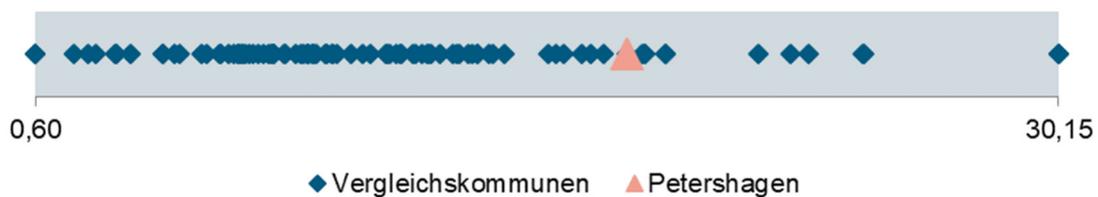
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.825.665,57	
Abrechnungssummen	6.288.196,51	
Summe der Unterschreitungen	224.761,44	3,86
Summe der Überschreitungen	687.492,38	11,80

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Petershagen 33 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 640.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Petershagen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Das Volumen der 2019 abgerechneten Baumaßnahmen beträgt fast 4 Mio. Euro. Die Abweichung von den Auftragswerten über alle Auftragsarten hinweg⁷ liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert. Drei Viertel der geprüften Kommunen haben 2019 geringere Abweichungen als die Stadt Petershagen.

Auch bei den 2020 abgerechneten Maßnahmen ist die Abweichung vom Auftragswert im Mittel in Petershagen hoch. Mit 16,62 Prozent liegt sie damit ebenfalls über dem dritten Viertelwert. Das Auftragsvolumen (1,3 Mio. Euro) ist dabei jedoch nur halb so groß wie 2019.

Die Abweichungen bei den einzelnen Auftragsarten sind deutlich unterschiedlich.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019

Auftragsart	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Baufträge	17,02	0,75	7,31	10,60	14,17	28,84	94
Dienstleistungsaufträge	k.A.*	0,00	1,70	7,82	16,55	100	66
Lieferaufträge	0,00	0,00	0,00	1,35	5,41	55,85	89

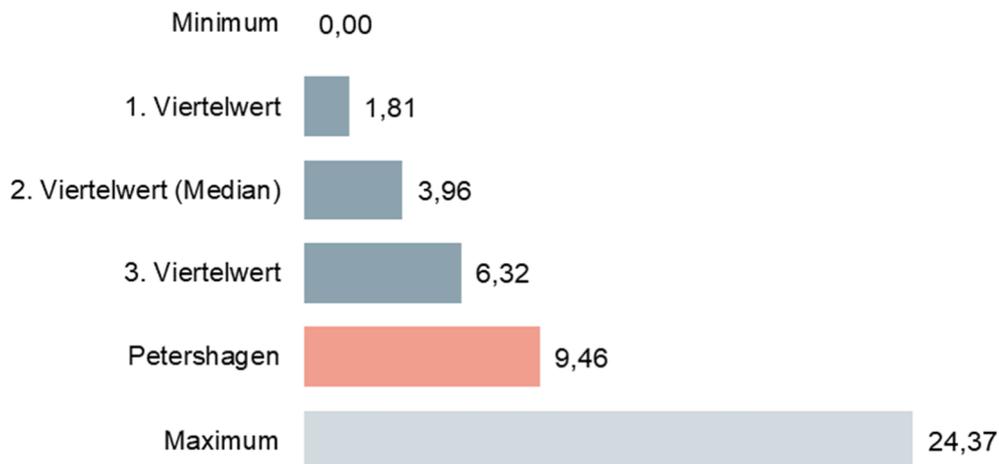
*2019 hat die Stadt Petershagen keine Dienstleistungsaufträge erteilt

Maßgeblich für die hohen Abweichungen in Petershagen sind die Bauaufträge. 2019 hat es 14 Unterschreitungen der Auftragswerte von zusammen gut 140.000 Euro gegeben. Dem gegenüber stehen 15 Überschreitungen mit einer Gesamtsumme von fast 500.000 Euro. Die größte Überschreitung vom Auftragswert ist 2019 bei den Dachdeckerarbeiten an der Grundschule Petershagen aufgetreten.

Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten liegt in Petershagen 2019 über alle Auftragsarten hinweg bei 8,70 Prozent. Dieser Wert ist höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Zum Gesamtauftragswert aller 2019 abgerechneten Maßnahmen von 3,6 Millionen Euro kommen Nachtragsaufträge in Höhe von rd. 315.000 Euro hinzu. Bei einem Auftragsvolumen von knapp 3,4 Millionen Euro sind 2019 sämtliche Nachträge bei den Bauaufträgen aufgetreten. Wir betrachten daher im Folgenden die Bauaufträge genauer.

⁷ Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge

Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent 2019 - Bauaufträge



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



Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten ist in Petershagen höher als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die Nachträge haben damit einen spürbaren Einfluss auf die Abrechnungssummen der Maßnahmen. Ein höherer Anteil von Nachträgen muss nicht zwangsläufig problematisch sein. Er kann vielmehr aufzeigen, dass die Stadt Petershagen mehr Abweichungen über formale Auftragsanpassungen abwickelt als andere Kommunen. Dennoch können große Abweichungen und damit hohe Nachträge auch auf einen Optimierungsbedarf bei der Bedarfsermittlung beziehungsweise der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hinweisen.

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt besonders bei Bauaufträgen durch eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf eine möglichst geringe Anzahl und den Umfang der erforderlichen Leistungsänderungen nehmen. Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden meist ohne größere Differenzen abgerechnet. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind ein wesentlicher Ansatzpunkt für möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen. Sie sind auch maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. Kostenerhöhende Nachträge und damit verbundene Zeitverzögerungen können weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus sind die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Wir betrachten deshalb im Kapitel 5.7 einzelne Vergabeverfahren genauer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die vergleichsweise hohen Abweichungen, insbesondere bei den Bauaufträgen, systematisch auswerten und kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Gegebenenfalls sind den Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung mehr Ressourcen einzuräumen.

Wie die Stadt mit Auftragserweiterungen und –anpassungen umgeht und welche Regelungen sie getroffen hat, betrachten wir im nachfolgenden Kapitel.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Petershagen getroffenen organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis beteiligen die Fachämter die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer, oder sie dokumentieren die Beteiligung nicht. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.

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.*

Gemäß der Vergabedienstanweisung der **Stadt Petershagen** ist die örtliche Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung bei Aufträgen für Bauleistungen ab 10.000 Euro und bei Liefer- und Dienstleistungen ab 5.000 Euro zu beteiligen. Auftragsänderungen von mehr als zehn Prozent gegenüber dem Auftragswert sind ebenfalls dem RPA vorzulegen. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Ein standardisiertes Verfahren für die Bearbeitung der Auftragsanpassungen gibt es hingegen nicht. Die örtliche Rechnungsprüfung beschränkt sich in ihrer Prüfung zudem ausschließlich auf die Einhaltung der formalen Vorgaben. Eine fachtechnische Prüfung nimmt sie mangels personeller Ressourcen nicht vor.

Neben den organisatorischen Regelungen zum Umgang mit Nachträgen ist aber auch deren zeitlich nachgelagerte zentrale Auswertung erforderlich. Dadurch kann die Stadt Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen er-

halten und steuernd eingreifen. Die Stadt Petershagen hat diesen Aspekt des Nachtragsmanagements noch nicht umgesetzt. Es findet keine nachträgliche systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge oder der Abweichungen statt. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

Das Nachtragsmanagement unterstützt u. a. bei

- der Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention) und
- der Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen.

Es bietet zudem

- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten,
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik und
- Hilfestellung bei der Qualitätskontrolle von Planungsleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Petershagen ist dezentral organisiert. Die Aufgaben der Submissionsstelle sind auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen, die örtliche Rechnungsprüfung prüft die Vergabeverfahren formal. Diese Organisation ist grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Zum Teil besteht in der Organisation des Vergabewesens aber noch Verbesserungsbedarf.	125	E1.1	Die Stadt Petershagen sollte sicherstellen, dass die zuständigen Fachbereiche die örtliche Rechnungsprüfung vor der Erteilung von Nachtragsaufträgen beteiligen.	127
			E1.2	Die Stadt Petershagen sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Dies kann sie durch die Einrichtung einer eigenen zentralen Vergabestelle oder einer zentralen Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit, beispielsweise mit dem Kreis Minden-Lübbecke, erreichen.	127
			E1.3	Die Stadt Petershagen sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Das kann die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren unterstützen.	128
F2	Die Regelungen der Stadt Petershagen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sind grundsätzlich geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen Punkten besteht noch Verbesserungspotential.	128	E2.1	Die Stadt Petershagen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.	129
			E2.2	Die Stadt Petershagen sollte die Auskünfte der Gremienmitglieder und des Bürgermeisters nach dem KorruptionsbG über den Internetauftritt der Stadt öffentlich zugänglich machen und die Vorgabe in der Ehrenordnung entsprechend anpassen.	130

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F3	Die Stadt Petershagen hat nur allgemeine Regelungen für die Entgegennahme von Leistungen getroffen. Spezielle Regelungen zum Sponsoring fehlen.	130	E3	Die Stadt Petershagen sollte in einer Dienstanweisung Regelungen für den Umgang mit Sponsoring festlegen.	131
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Petershagen hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird. Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Petershagen in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.	132	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte über die bestehenden Regelungen zur Einbindung des Arbeitskreises hinaus auch eine nachträgliche Einbindung des Arbeitskreises in Abhängigkeit von der Höhe der Nachträge oder der Abweichung vom Auftragswert prüfen.	133
			E4.2	Die Stadt Petershagen sollte für alle kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.	134
Nachtragswesen					
F5	Die Abweichungen von den Auftragswerten sind in der Stadt Petershagen 2019 größer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind optimierungsfähig.	134	E5	Die Stadt Petershagen sollte die vergleichsweise hohen Abweichungen, insbesondere bei den Bauaufträgen, systematisch auswerten und kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Gegebenenfalls sind den Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung mehr Ressourcen einzuräumen.	138
F6	Die von der Stadt Petershagen getroffenen organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis beteiligen die Fachämter die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer, oder sie dokumentieren die Beteiligung nicht. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.	138	E6	Die Stadt Petershagen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.	139

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen 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 Verkehrsflächen in Petershagen sind ein bedeutender Bestandteil des städtischen Vermögens. Neben den Straßen spielen in Petershagen die Wirtschaftswege eine wichtige Rolle für die Erschließung der 29 Ortsteile.

Für eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege fehlt der Stadt Petershagen eine verlässliche Datenbasis. Wir empfehlen, möglichst zeitnah eine Straßendatenbank mit allen wesentlichen Grundinformationen zu den Verkehrsflächen aufzubauen. Diese Datenbasis sollte die Stadt Petershagen nutzen, um die Erhaltung systematisch zu steuern. Beispielsweise kann die Datenbasis bei der Haushaltsplanung oder auch der Dokumentation von durchgeführten Maßnahmen dienen. Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sollte die Stadtverwaltung zukünftig eng miteinander verzahnen.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist zwischen 2008 und 2017 um 25 Prozent gesunken. Die Abschreibungen waren höher als die Investitionen in das Straßenvermögen. Zudem haben die Wirtschaftswege ein hohes Durchschnittsalter. Ein erheblicher Teil befindet sich in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Gleichzeitig wendet die Stadt Petershagen vergleichsweise wenig für die Unterhaltung der Verkehrsflächen auf. Die niedrigen Unterhaltungsaufwendungen, die geringen Reinvestitionen sowie das hohe Durchschnittsalter der Wirtschaftswege führen zu einem Risiko für die langfristige Erhaltung der Straßen. Aus einem sich aufbauenden Sanierungsstau könnte zudem ein haushaltswirtschaftliches Risiko entstehen.

Die Unterhaltung sollte zeitnah überprüft und ggf. angepasst werden, um spätere hohe Sanierungsbedarfe und entsprechende Haushaltsbelastungen zu vermeiden. Ein städtisches Gesamtkonzept kann zusammen mit den bisherigen Erkenntnissen helfen, die notwendigen Mittel effektiv und sinnvoll einzusetzen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

5.3 Steuerung

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

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

Bei der **Stadt Petershagen** liegt die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen zentral gebündelt beim Sachgebiet „Baubetrieb“. Dieses ist der Bauverwaltung (Fachbereich 60) organisatorisch zugeordnet. Die Aufgaben im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen sind auf zwei Personen des Sachgebiets „Baubetrieb“ aufgeteilt: auf einen Straßenmeister und auf einen Ingenieur. Beide Personen stimmen sich eng miteinander ab. Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung erbringt die Stadt Petershagen selbst. Für die Instandsetzung und Erneuerung werden Externe beauftragt.

5.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen hat unvollständige Flächen- und Finanzdaten zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.

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

Die Stadt **Petershagen** hätte die meisten im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand zusammenstellen können. Aufgrund dessen wurden - bis auf die Bilanzwerte und Abschreibungen - nur die Daten für das Jahr 2018 erhoben.

Die Flächendaten wurden durch ein externes Unternehmen für das Jahr 2018 neu aufgenommen. Es wurden abschnittsweise die Länge gemessen und die Breite, jedoch ohne sonstige Anlagenteile wie z.B. Bankette und Gräben. Diese gehören jedoch zu den Verkehrsflächen dazu. Aufgrund dessen sind die im Bericht abgebildeten Kennzahlen mit Flächenbezug für die Straßen nur Näherungswerte. Positiv ist, dass bei den Flächendaten der Neuerfassung zwischen Straßen und Wirtschaftswegen sowie verschiedenen Straßenkategorien und -oberbau unterschieden wird.

Die Flächendaten vor 2018 wurden nicht mitgeteilt, weil diese nicht valide sind. Nach Erstellung der Eröffnungsbilanz 2008 wurde festgestellt, dass Flächenlängen teilweise doppelt erfasst wurden. Die Breiten der Verkehrsflächen waren nicht vermessen, sodass eine pauschale, durchschnittliche Breite angenommen wurde. Die Flächendaten sind aufgrund dessen nicht belastbar. Weil keine Flächendaten vor 2018 mitgeteilt wurden, wird auf Kennzahlen im Zeitreihenvergleich mit Flächenbezug verzichtet.

Die Erhaltungsaufwendungen werden in Petershagen nicht differenziert nach Instandsetzung (großflächige Maßnahmen), Instandhaltung (kleinflächige, punktuelle Maßnahmen) und betrieblicher Erhaltung (Wartung, wie z.B. Reinigung) erfasst. Zudem passen die gemeldeten Erhaltungsaufwendungen nicht zu den Flächendaten. In den Aufwendungen sind die sonstigen Anlagenteile wie z.B. Bankette und Gräben berücksichtigt, bei den Flächen nicht. Aufgrund dessen sind die entsprechenden Kennzahlen nur Näherungswerte.

Die Bilanzwerte sind 2008 zur Eröffnungsbilanz auf Grundlage der nicht validen Verkehrsflächen-Daten ermittelt worden. Für die Straßen- und Wegeinventur hat ein beauftragtes externes Unternehmen 2018 neben den Längen und Breiten je Abschnitt auch den Zustand der Verkehrsflächen visuell erfasst, jedoch ohne die sonstigen Anlagenteile wie z.B. Bankette und Gräben. Im Jahr 2018 nach der Straßen- und Wegeinventur wurden die doppelt bewerteten Flächen als Verluste aus Anlageabgängen um rund 1,427 Millionen Euro gebucht. Ein Abgleich des Buchwertes mit dem tatsächlichen Zustand ist noch nicht erfolgt.

Die Angaben zu Gesamtnutzungsdauern der Straßen und befestigten Wirtschaftswege liegen der Stadt Petershagen nicht vor. Diese wurden seinerzeit für die Erstellung der Eröffnungsbilanz in die damalige Software eingepflegt, aber nicht fortgeschrieben und gepflegt. Sie wurden aus dieser Software in Excel exportiert und wieder in ein anderes Programm importiert. Die Übertragung der Daten verlief fehlerhaft, sodass die Angaben aktuell in keiner Liste mehr existent sind. Es

liegen aber Listen zu den Restnutzungsdauern vor. In unserem Kapitel „5.6.1 Alter und Zustand“ haben wir deshalb durchschnittliche Gesamtnutzungsdauern für Verkehrsflächen angenommen, damit wir eine Einschätzung zum Anlagenabnutzungsgrad treffen können. Die Berechnung ist auch in dem Kapitel näher erläutert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Verkehrsflächen vollständig erfassen. Die Erhaltungsaufwendungen sollten differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst werden. Auch ist eine Nachpflege der Gesamtnutzungsdauern notwendig.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen setzt für die Steuerung ihrer Erhaltungsmaßnahmen keine spezielle Straßenbank-Software ein. Damit nutzt die Stadt nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer Fachanwendung.

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

Die **Stadt Petershagen** setzt derzeit keine spezielle Straßenbank-Software ein. Die Finanz- und technischen Daten sind in getrennten Excel-Listen erfasst. Excel-Listen sind eine günstige Lösung, um Daten abzubilden, jedoch leider auch fehleranfälliger als spezielle Software-Lösungen. Ein ausgereiftes Erhaltungsmanagement ist ohne eine Fachanwendung nur erschwert möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Informationen zu ihren Verkehrsflächen in einer neu anzuschaffenden Straßendatenbank integrieren. Die dafür erforderlichen Daten sollten erfasst bzw. nachgepflegt werden.

In der Vergangenheit erfolgte bereits eine Markterkundung für eine spezielle Straßenbank-Software durch die Stadt Petershagen. Sie hat sich jedoch gegen eine Anschaffung entschieden, da die personellen Ressourcen fehlen würden, um die Daten regelmäßig einzupflegen und zu aktualisieren. Zudem war es aus Sicht der Stadt Petershagen bisher nicht notwendig eine Software anzuschaffen, da ohnehin nur ein geringes Budget für Erhaltungsmaßnahmen zur Verfügung gestanden habe. Die durchzuführenden Maßnahmen waren entsprechend übersichtlich.

Zukünftig ist von einem steigenden Bedarf an Erhaltungsmaßnahmen auszugehen (vgl. auch Ausführungen im Kapitel 5.6). Hierfür bietet eine Straßenbank-Software eine wichtige Unterstützung.

Die bei der Erhebung durch das externe Unternehmen gewählte Struktur und Differenzierung bildet eine gute Datenbasis für eine systematische Steuerung der Erhaltung. Mit diesen Informationen kann die Stadt Petershagen in der Straßendatenbank eine gute Steuerungsgrundlage hinterlegen.

Folgende, für eine zukünftige strategische Steuerung relevanten Daten liegen vor:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung wie z. B. „Hauptverkehrsstraße“),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand) sowie
- sonstige Daten wie Angaben zu ÖPNV und Fahrradwege.

Aufbaudaten (Bauweise und Bauklasse der Befestigungsschichten) liegen für die Vielzahl der Verkehrsflächen nicht vor, da keine Unterlagen dazu vorhanden sind. Nur für einzelne Straßen, an denen in kürzlich vergangener Zeit Maßnahmen vorgenommen worden sind, sind Angaben zum Aufbau vorhanden. Die Aufbaudaten liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Aufbaudaten könnten zum Beispiel bei Aufbrüchen sukzessive aufgenommen werden.

Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung), Verkehrsdaten (Belastung und Prognosen), Inventardaten (z.B. Beschilderung Straßenbeleuchtung etc.) sowie weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Unfalldaten etc. liegen ebenfalls nicht vor.

Welche Daten in welchem Detail im Rahmen eines Erhaltungsmanagements erfasst werden sollen, muss die Stadt Petershagen individuell entscheiden. In einem Abwägungsprozess sollte der Nutzen dem erforderlichen Aufwand für Erfassung und Pflege gegenübergestellt werden.

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig der Aufbau eines Erhaltungsmanagements sein. Dabei werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder und der Abnutzung die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen mit ihren Kosten zugeordnet.

So kann die Stadt auch darstellen, welche Auswirkungen eine Maßnahme nach sich zieht oder welche Konsequenzen es hat, wenn diese Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Leitfragen können hier u. a. sein: Kann mit der Maßnahme die festgesetzte Nutzungsdauer erreicht werden? Verlängert sich – bei einer investiven Maßnahme – die Nutzungsdauer? Wie verändert sich der Zustand durch diese Maßnahme? Welche anderen Maßnahmen können ggf. nicht durchgeführt werden, weil kein ausreichendes Budget zur Verfügung steht usw.? Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte und möglicher weiterer individueller Besonderheiten kann die Stadt Petershagen Bauprogramme ausarbeiten und diese für operative und strategische Entscheidungen nutzen.

Bei der Auswahl einer neuen Straßendatenbank sollte die Stadt Petershagen auch berücksichtigen, dass das bislang noch nicht digitalisierte Aufbruchmanagement ebenfalls integriert werden kann. Hierauf gehen wir im entsprechenden Kapitel dieses Berichtes noch detailliert ein.

Um eine Straßendatenbank auch tatsächlich in der Praxis nutzen zu können und ein Erhaltungsmanagement aufzubauen, bedarf es nicht nur der einmaligen Implementierung und Erfassung der Informationen. Vielmehr muss diese Datenbank laufend gepflegt und fortgeschrieben wie auch weiterentwickelt werden.

5.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

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

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

Die **Stadt Petershagen** hat bereits für die Eigenleistungen des Bauhofes eine Kostenrechnung implementiert, aber nicht für die Verkehrsflächen insgesamt. Bei der Kostenrechnung des Bauhofes stellt die Verkehrsflächenerhaltung eine Kostenart dar. Es wird nicht weiter differenziert, wie z.B. nach Straßen, Wirtschaftswege.

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 kann sich am Bedarf der Stadt Petershagen orientieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofs auch die Kosten des Verwaltungspersonals auf Vollkostenbasis sowie die Fremdvergaben ein. Über pauschale Zuschlagssätze der KGSt könnte der Aufwand für die Ermittlung von Overhead- oder Gemeinkosten reduziert werden.

Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u.a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren.

Die auch für diese Prüfung zugrundeliegende Definition der Verkehrsfläche sollte hierfür die Grundlage bilden. Damit ist eine Vergleichbarkeit ebenso wie eine Orientierung an dem von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf für die Erhaltung gewährleistet. Auch die Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen sollte gewährleistet werden.

Damit sich die Kostenrechnung tatsächlich in der Praxis etabliert, ist es von großer Bedeutung, auf der einen Seite die notwendige Genauigkeit zu erreichen, auf der anderen Seite aber keinen übermäßigen Aufwand dadurch zu erzeugen.

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 in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Petershagen fehlt eine definierte Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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 Petershagen** hat bislang keine strategischen oder operativen Ziele formuliert und dokumentiert. Die Maßnahmen werden priorisiert nach dem aktuellen Zustand im Sinne der Verkehrssicherungspflicht. Begrenzt ist die Anzahl der Maßnahmen durch das Budget und die personellen Ressourcen, um die Maßnahmen auch umzusetzen. Dabei reagiert Petershagen aktuell eher mit Maßnahmen je nach entstandener Schäden anstatt längerfristig strategisch steuern zu können. Alle zwei Jahre (Doppelhaushalt) wird dem Rat eine Sanierungsliste zum Beschluss vorgelegt.

Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

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

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

Aus bautechnischer Sicht kann als Ziel z. B. definiert werden:

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

Die Stadt könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll. Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung notwendig. Die Stadt Petershagen plant deshalb, alle drei Jahre den Zustand durch ein Unternehmen zu erfassen. Zwischen diesen Erfassungen sollten die Zustände fortgeschrieben werden. Neben den Abschrei-

bungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernde Faktoren sind ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen. Letzteres wird in Petershagen bereits praktiziert.

→ **Empfehlung**

Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht.

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.

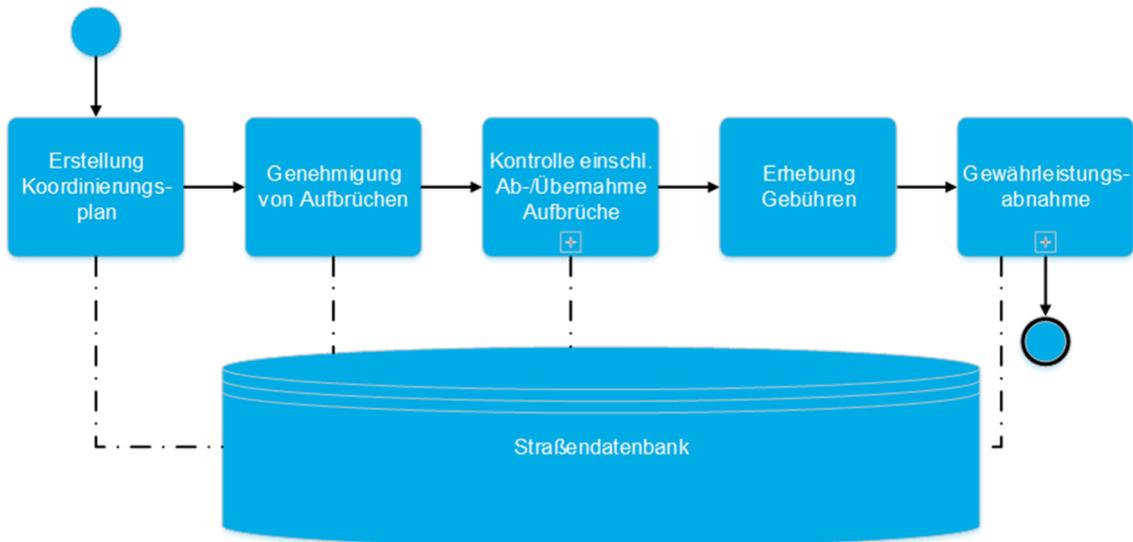
→ **Feststellung**

Petershagen ist beim Aufbruchmanagement bereits gut aufgestellt. Durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement noch vereinheitlicht und damit erleichtert werden.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Aufbrüche stellen immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche dar. Daher sind die Informationen darüber entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Werden die Aufbrüche nicht fachgerecht wiederhergestellt, führt dies zu einer schnelleren Verschlechterung des Straßenzustandes und damit zu erhöhten bzw. zusätzlichen Erhaltungsaufwendungen.

In **Petershagen** ist der Prozess des Aufbruchmanagements von der Koordinierung, über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme bereits gut strukturiert, findet in weiten Teilen jedoch noch analog statt. Dokumentiert werden die Aufbrüche im Excel-Format. Eine Digitalisierung könnte den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Über ein Online-Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf das entsprechende Modul einer Straßendatenbank kann der Prozess des Aufbruchmanagements vereinfacht werden. Die Veranlasser können ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligten und der Stadt vorgesehen sind. Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes könnten in der Straßendatenbank hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

In die von uns empfohlene Datenbank sollte auch ein Modul für das Aufbruchmanagement implementiert werden. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Positiv ist, dass Petershagen sich bereits bei größeren Maßnahmen mit Gas-/Stromversorgern vorab abstimmt. Dadurch kann die Stadt die Anzahl und den Umfang der Aufbrüche auf ein Mindestmaß beschränken.

Für die Genehmigung bzw. Anzeige von Aufbrüchen ist beim Sachgebiet Baubetrieb ein Mitarbeiter zuständig. Es gibt einen Vordruck und auch Fristen, die zur Anzeige eingehalten werden

sollten. Petershagen führt dann auch Kontrollen durch und dokumentiert anhand eines Vordruckes. Es werden zudem Nachweise von den Unternehmen im Rahmen der Eigenüberwachung und Kontrolle angefordert. So kann Petershagen die Ausführung dokumentieren.

Gezielte Kontrollen während der Aufgrabungen, nach Fertigstellung und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist werden in Petershagen nicht durchgeführt, begründet mit fehlenden personellen Ressourcen. Es erfolgt in der Regel eine Inaugenscheinnahme bei den regelmäßigen Streckenkontrollen. Gezielte Kontrollen sind jedoch sehr wichtig, da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen Schäden zufügen können. Werden bei der Streckenkontrolle Mängel festgestellt, werden diese durch Fotos und Protokolle dokumentiert. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte gezielte Kontrollen während der Aufgrabungen, nach Fertigstellung und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist durchführen.

Für die Gewährleistungsabnahme sollte Petershagen eine Wiedervorlage einrichten. Der Zeitpunkt der Gewährleistungsabnahme hängt von der Maßnahme und den Witterungsverhältnissen ab. Insoweit sollte diese individuell vereinbart werden. Es muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass die Gewährleistungsansprüche vor Ablauf der Gewährleistungsfrist geltend gemacht werden können. Grundsätzlich erscheint es ausreichend, wenn der Termin zur Gewährleistungsabnahme mindestens vier Wochen vor Gewährleistungsablauf durchgeführt wird.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

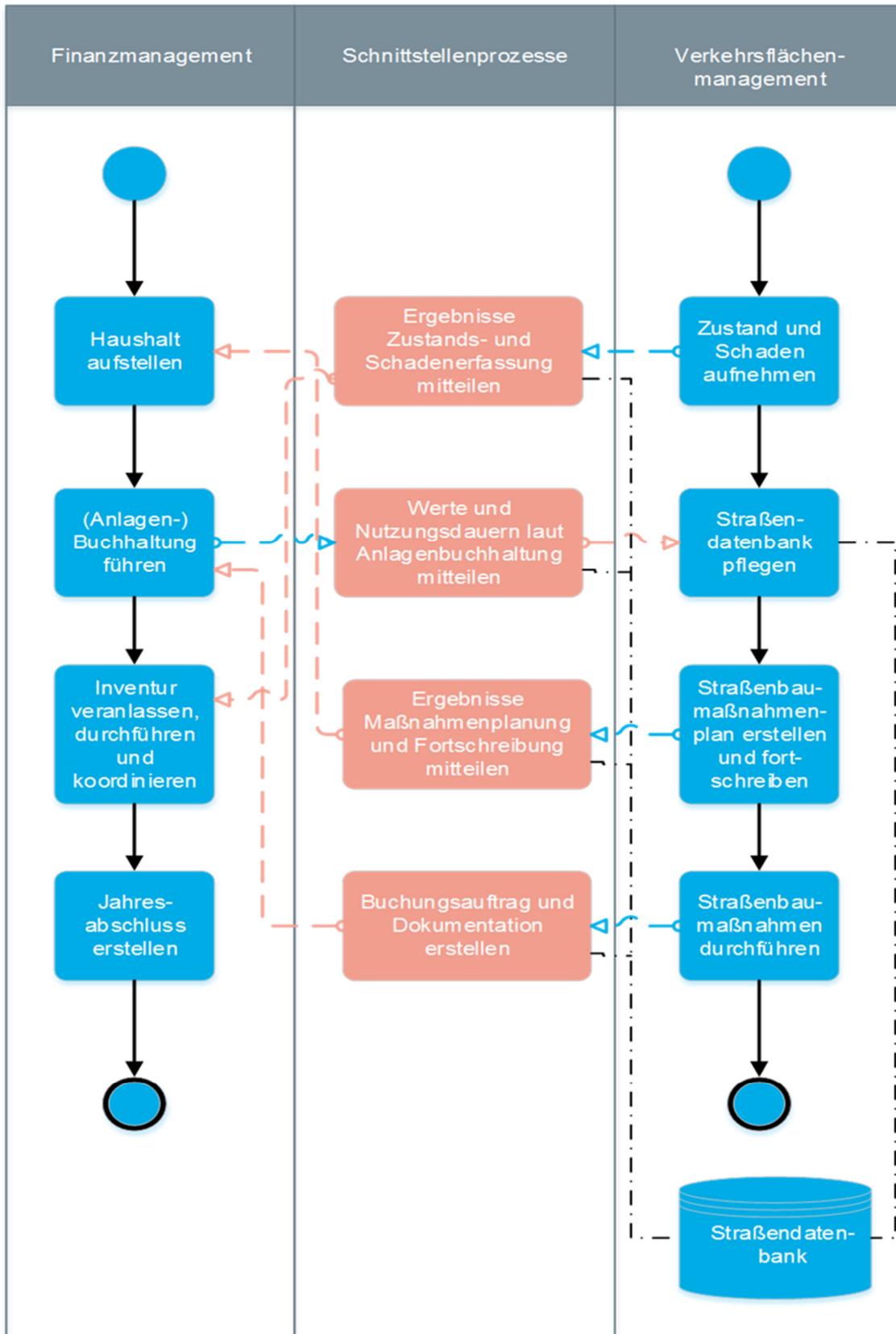
→ **Feststellung**

Die Bauverwaltung und der Finanzbereich stimmen sich miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen in Bezug auf die Verkehrsflächen mit ein. Die Finanz- und technischen Daten werden getrennt vorgehalten. Beide Bereiche haben keinen Zugriff auf die jeweils anderen Daten. Das erschwert die Abstimmung der beiden Fachbereiche.

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 **Petershagen** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Insgesamt werden circa 4.300 Anlagegüter im Bereich der Verkehrsflächen verwaltet. Neue Straßen und Wege werden zeitnah in die Anlagenbuchhaltung aufgenommen.

Für die körperliche Inventur ist die Bauverwaltung zuständig. Zum Jahr 2018 wurde eine Neuerfassung der Verkehrsflächen durch ein externes Unternehmen durchgeführt. Diese diente dazu, die tatsächlich vorhandenen Anlagegüter der Verkehrsflächen, aber auch den Zustand der Anlagegüter zu erfassen. Die Daten sind in einer Excel-Liste abgebildet.

Wie bereits im Kapitel „5.3 Steuerung“ erläutert, hat die Stadt Petershagen die Zustände aus der Erfassung von 2018 bislang noch nicht mit den Buchwerten des Finanzbereichs abgeglichen. Sonstige Angaben aus der Neuerfassung, wie zum Beispiel Flächengrößen, wurden bereits übernommen. Aufgrund der Feststellung, dass Verkehrsflächen bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz doppelt erfasst wurden, hat die Stadt Petershagen im Jahr 2018 Verluste aus Anlageabgängen gebucht.

Die Stadt Petershagen sollte den Informationsfluss zwischen den Beteiligten sowie den dauerhaften und regelmäßigen Abgleich beider Systeme sicherstellen. Eine Straßendatenbank könnte den hier betrachteten Schnittstellenprozess erleichtern. Die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung müssen über eine einheitliche Datenbasis verfügen. Hierfür sollten neben der Bauverwaltung künftig auch der Finanzbereich auf die Fachanwendung zugreifen können. Sie sollte beim Pflegen der Daten führend sein, weil bei der Bauverwaltung üblicherweise detailliertere Informationen zu den Anlagegütern vorliegen. In der Straßendatenbank werden die Zustände und sämtliche Informationen zu Schäden hinterlegt. Diese Informationen sind vom Finanz- oder Verkehrsflächenmanagement im Rahmen einer Inventur zu bewerten und in der Anlagenbuchhaltung nachzuvollziehen. Die Informationen aus der Straßendatenbank können unterschiedliche buchhalterische Vorgänge auslösen. Möglicherweise müssen Schäden über der normalen Abnutzung wertmindernd als außerplanmäßige Abschreibungen berücksichtigt werden. Instandhaltungsrückstellungen können ebenso ausgelöst werden wie geänderte Restnutzungsdauern. Gleichfalls können Investitionen in die Straßen und Wirtschaftswege dazu geführt haben, dass der bilanzielle Wert bestätigt wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte in einer Straßendatenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende des Finanzbereiches auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Bauverwaltung Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.

In buchhalterischen Fragen stimmen sich beide Bereiche eng miteinander ab. Den Buchungsaufträgen werden die weitergehenden Dokumentation beigelegt.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die große Gemeindefläche der Stadt Petershagen und die ländliche Ausprägung sind besondere Strukturmerkmale. Das große Stadtgebiet wirkt sich dabei tendenziell als belastender Faktor aus, da viel Verkehrsfläche erforderlich ist, um das gesamte Stadtgebiet mit den insgesamt 29 Ortsteilen zu erschließen. Demgegenüber wirkt sich der hohe Anteil der Wirtschaftswegefächern tendenziell begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf für die Erhaltung aus.

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.

2018 lebten in **Petershagen** 25.131 Einwohner auf einer Gemeindefläche von rund 212 qkm. Im interkommunalen Vergleich ist die Stadt Petershagen die flächenmäßig fünftgrößte kreisangehörige Gemeinde des Landes. Das Stadtgebiet ist jedoch dünner besiedelt als in fast allen Kommunen derselben Größenklasse (vgl. Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm).

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	119	82	327	503	751	2.149	129

Auf dem Stadtgebiet verteilen sich 29 Ortsteile. Die große Fläche der Stadt hat Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur. Sie wirkt sich tendenziell als belastender Faktor aus, da viel Verkehrsfläche erforderlich ist, um das gesamte Stadtgebiet mit den insgesamt 29 Ortsteilen zu erschließen.

Auf die rund 2,6 Millionen Quadratmeter Verkehrsfläche entfallen bereits 1,5 Millionen Quadratmeter befestigte Wirtschaftswege. Dies entspricht einem Anteil von rund 58 Prozent. Der hohe Anteil der Wirtschaftswegefächern kann sich tendenziell begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf für die Erhaltung auswirken.

Allerdings haben bis auf nahezu 300 Quadratmeter alle Wirtschaftswege einen befestigten Oberbau. Sie stellen häufig die Verbindungswege zwischen zwei Ortschaften dar. Daher haben einige Wirtschaftswege in Petershagen eher den Charakter einer Straße, auch wenn sie als Wirtschaftsweg klassifiziert sind. Durch die Erschließung der Ortschaften über die Wirtschaftswege gewinnen diese Wege in Petershagen an Bedeutung und sind ein wichtiger Bestandteil des Verkehrsnetzes.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen.

Die Straßenfläche wurde nach unterschiedlichen Straßenkategorien in Wohn-/Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Haupterschließungsstraßen (Industrie-/Gewerbestraßen, Sammelstraßen, Verbindungsstraßen) aufgeteilt.

Nach aktueller Verteilung entfällt mit 56 Prozent der hauptsächliche Anteil der Straßenfläche auf die Anliegerstraßen. Der Anteil der Hauptverkehrsstraßen ist mit knapp fünf Prozent sehr gering. Auf die Hauptsammelstraßen entfällt ein Anteil von etwa 39 Prozent. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. Somit indiziert dieser geringe Anteil einen eher entlastenden Einfluss auf den Finanzbedarf für Erhaltung.

Dadurch, dass die Weser mittig das Stadtgebiet Petershagen durchquert, gibt es über 100 Brücken. Diese führen zu einem höheren Aufwand für Erhaltungsmaßnahmen.

Klimatische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Petershagen ein Risiko darstellen.

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

Bilanzwerte Petershagen (inklusive Anlagen im Bau) in Millionen Euro

	2008	2010	2012	2014	2015	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	45,1	42,8	41,0	38,6	35,6	33,8	31,1
davon Bilanzwert Straßen	35,6	34,2	33,6	32,3	30,5	29,3	28,2
davon Bilanzwert Wirtschaftswege	9,8	8,6	7,4	6,3	5,1	4,4	3,0

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der Stadt Petershagen 2018 rund 20 Prozent. Damit sind die Verkehrsflächen eine der höchsten Vermögenspositionen in der städtischen Bilanz. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2008 bei 45 Millionen Euro. Bis 2017 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um 25 Prozent auf 33,8 Mio. Euro verringert. Bei den Straßen sind es 18 Prozent, bei den Wirtschaftswegen sogar 55 Prozent. Das Jahr 2018 eignet sich für den Vergleich mit den Vorjahren nicht, da in diesem Jahr eine Sonderabschreibung in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro aufgrund der doppelt erfassten Verkehrsflächen erfolgte.

Grundsätzlich erachtet es die gpaNRW für richtig, den Fokus auf die Erhaltung der Straßen zu legen. Diesen kommt eine größere verkehrliche Bedeutung und auch Belastung zu als den Wirtschaftswegen. Da jedoch in Petershagen die Wirtschaftswege flächenmäßig eine so große Relevanz haben, ist auch der bilanzielle Wertverlust kritischer und risikobehafteter als in anderen Kommunen. Die gesunkenen Bilanzwerte könnten auf einen sich aufbauenden Investitionsstau

hinweisen. Die sich in diesem Fall zukünftig abzeichnenden Sanierungen mit einem entsprechenden Finanzierungsbedarf sind ein haushaltswirtschaftliches Risiko.

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 Quadratmeter Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je Quadratmeter 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 **Petershagen** sind die Daten zur Ermittlung der drei Einflussfaktoren nicht valide. Die gpaNRW hat diese trotzdem errechnet, weil diese zumindest für eine grobe Einschätzung der Situation in Petershagen dienen können. Die Unterhaltungsaufwendungen je Quadratmeter Verkehrsfläche in Euro liegen bei 0,58 Euro, die Reinvestitionsquote bei sechs Prozent und der Anlagenabnutzungsgrad bei rund 70 Prozent.

Durch die geringen Unterhaltungsaufwendungen, den hohen Anlagenabnutzungsgrad und der niedrigen Reinvestitionsquote besteht das Risiko, dass Zustand und Wert des Straßenvermögens langfristig nicht erhalten werden können.

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

5.6.1 Alter und Zustand

- Die Verkehrsflächen sind in der Anlagenbuchhaltung schon zu 70 Prozent abgeschrieben. Alter und Zustand deuten auf einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf hin.

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

Der **Stadt Petershagen** liegen, wie im Kapitel „5.3.1 Datenlage“ erläutert, die Gesamtnutzungsdauern je Straße nicht vor. Daher hat die gpaNRW hilfsweise einen Durchschnittswert aus den Gesamtnutzungsdauern für die drei Fahrbahn-Typen aus der örtlichen Nutzungsdauer-Tabelle von Petershagen errechnet. Anhand der Berechnung geht die gpaNRW von einer durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer für die Straßen in Höhe von 47 Jahren aus. Die Wirtschaftswege sind in der örtlichen Abschreibungstabelle mit 40 Jahren angegeben. Setzt man die Flächen ins Verhältnis, ergibt sich ein Wert für die Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe von 43 Jahren.

Zum 31. Dezember 2018 haben die Straßen in Petershagen eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von rund 21 Jahren und die Wirtschaftswege von nur noch rund acht Jahren. Gewichtet nach den jeweiligen Flächen für die Straßen und für die Wirtschaftswege ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von rund 13 Jahren. Da nach der körperlichen Inventur kein Abgleich erfolgt ist, kann nicht festgestellt werden, ob diese Angaben auch dem tatsächlichen Zustand entsprechen.

Auf dieser Grundlage beträgt der Anlagenabnutzungsgrad für 2018 für die Verkehrsflächen insgesamt 70 Prozent, für die Straßen 55 Prozent und für die Wirtschaftswege 80 Prozent. Im Vergleich zum Richtwert von 50 Prozent deuten die berechneten Anlagenabnutzungsgrade auf eine Überalterung der Wirtschaftswege hin.

Nachfolgend sind die Zustandsklassen und deren Bedeutungen in der Stadt Petershagen aufgeführt. Die Stadt hat die visuelle Zustandserfassung in Anlehnung an die einschlägigen Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) durchgeführt.

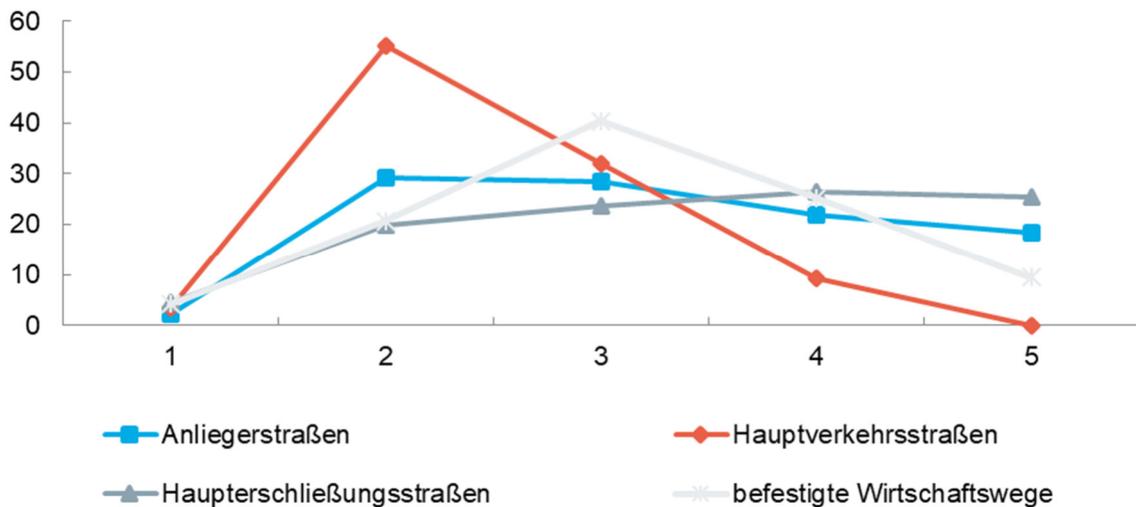
Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in qm 2018

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenfläche gesamt in qm
Verkehrsfläche	32.228	617.098	950.859	641.944	399.487	2.641.614
davon Straßen	16.333	291.152	324.652	249.890	237.562	1.119.588
davon befestigte Wirtschaftswege	15.895	325.946	626.206	392.054	161.925	1.522.026

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2018



Bei der Grafik ist zu erkennen, dass sich im Jahr 2018 ein sehr geringer Anteil von allen Straßenarten in der besten Zustandsklasse befindet. 26-25 Prozent der Verkehrsflächen sind in einem sehr guten bis guten, 38-39 Prozent in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Das Verhältnis bei den Straßen ist 28-27 zu 43-44 und bei den befestigten Wirtschaftswegen bei 25-22 zu 35-36 Prozent. Es sind folglich mehr Flächen in einem eher schlechteren Zustand. Die durchgeführte Zustandserfassung der Straßen bestätigt damit ein sich abzeichnendes Risiko bei den Straßen und Wirtschaftswegen. Ohne Gegensteuerung durch rechtzeitige Erhaltungsmaßnahmen ergibt sich zukünftig ein steigender Investitionsbedarf.

5.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

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.

Grundlage der Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen“ ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der Stadt **Petershagen** im 4-Jahres-Durchschnitt bei 1,13 Millionen Euro pro Jahr. Dividiert durch die Höhe der Verkehrsfläche von rund 2,64 Millionen Quadratmetern ergibt sich für Petershagen ein 4-Jahres-Durchschnitt von 0,43 Euro je Quadratmeter. Damit unterschreitet Petershagen den Richtwert der FGSV seit Jahren um mehr als 50 Prozent.

Unterhaltungsaufwendungen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen	1.136	918	1.026	907	1.434
Personalaufwendungen Verwaltung	39	40	41	52	102
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	0	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0
Summe Unterhaltungsaufwendungen	1.175	958	1.067	959	1.536

Die größte Summe wurde 2018 für die Unterhaltung eingesetzt. Dividiert durch die Verkehrsfläche, ergeben sich für 2018 Unterhaltungsaufwendungen von 0,58 Euro je Quadratmeter. Da die Flächen für die sonstigen Anlagenteile fehlen, in den Unterhaltungsaufwendungen die Aufwendungen für diese Anlagenteile jedoch enthalten sind, liegt der tatsächliche Wert je Quadratmeter noch niedriger.

Da Petershagen die Unterhaltungsaufwendungen nicht nach Art der Verkehrsfläche getrennt ausweisen kann, ist eine tiefergehende Analyse nicht möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Petershagen sollte die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wirtschaftswege festlegen. Die Erfassung der Unterhaltungsaufwendungen sollte zukünftig nach Art der Verkehrsfläche differenziert erfolgen. Dadurch wird eine Aussage ermöglicht, ob die durchgeführten Unterhaltungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauern zu erreichen und eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung der Straßen sicherzustellen.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden.

Wirtschaftswege sind in der Regel mit geringeren Mitteln angemessen zu unterhalten. Zieht man hierzu das Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung der FGSV aus dem Jahr 2004 heran, so wurde dort für die Wirtschaftswege ein Richtwert von 0,80 Euro je Quadratmeter ausgewiesen. In Petershagen haben die Wirtschaftswege aufgrund ihrer großen Fläche einen wesentlichen Einfluss auf den Erhaltungsbedarf. Das könnte dazu führen, dass für eine angemessene Unterhaltung ein geringerer Richtwert für Petershagen angesetzt werden könnte. Der Wert von 0,58 Euro je Quadratmeter ist dennoch sehr niedrig.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Petershagen zum Teil auch Verkehrsflächen als Wirtschaftswege einordnet, die andere Kommunen als Straßen ausweisen. Diese Wirtschaftswege der Stadt Petershagen haben einen höheren Unterhaltungsbedarf als sonst für Wirtschaftswege üblich.

Wirtschaftswege sind definiert als Feld-, Wald-, Wiesen-, Weinbergs- und sonstige Wirtschaftswege, unabhängig von der Wegbefestigung, wenn sie überwiegend land- oder forstwirtschaftli-

chen Zwecken dienen und keine überörtliche Bedeutung haben⁸. In Petershagen sind alle Verkehrsflächen als Wirtschaftswege definiert, die sich außerorts befinden und keine Ortsverbindungsstraßen sind.

5.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Petershagen ein Risiko darstellen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die **Stadt Petershagen** hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 durchschnittlich nur rund 180.000 Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von durchschnittlich 1,833 Millionen Euro und Verlusten aus Anlageabgängen im Jahr 2018 von 1,427 Millionen Euro.

Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung mit fünf Jahren nur einen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer von 50 bis 60 Jahren.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	27,01	17,66	4,54	0	9,21
Reinvestitionsquote Wirtschaftswege in Prozent	11,28	0	0	0	2,43
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	21,54	11,59	7,39	0	5,73

Die Reinvestitionsquote der Stadt Petershagen in den Jahren 2014 bis 2018 von durchschnittlich 8,82 Prozent stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Die Kommunen können nach § 8 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) für investive Maßnahmen von den Anliegern Beiträge erheben. Die Mitfinanzierung notwendiger Sanierungsmaßnahmen durch Anliegerbeiträge unterstützt den Erhalt der Verkehrsflächen. Petershagen

⁸ Urteil des Bundesgerichtshofes vom 18. November 1975

rechnet aktuell investive Maßnahmen an Wirtschaftswegen nicht ab. Wir haben die Erhebung von Beiträgen für diese Maßnahmen bereits im Finanzbericht der überörtlichen Prüfung 2014 auf Seite 17 empfohlen.

→ **Empfehlung**

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Petershagen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Petershagen hat unvollständige Flächen- und Finanzdaten zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	125	E1	Die Stadt Petershagen sollte die Verkehrsflächen vollständig erfassen. Die Erhaltungsaufwendungen sollten differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst werden. Auch ist eine Nachpflege der Gesamtnutzungsdauern notwendig.	127
F2	Die Stadt Petershagen setzt für die Steuerung ihrer Erhaltungsmaßnahmen keine spezielle Straßenbank-Software ein. Damit nutzt die Stadt nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer Fachanwendung.	128	E2	Die Stadt Petershagen sollte die Informationen zu ihren Verkehrsflächen in einer neu anzuschaffenden Straßendatenbank integrieren. Die dafür erforderlichen Daten sollten erfasst bzw. nachgepflegt werden.	129
F3	Die Stadt Petershagen hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	128	E3	Die Stadt Petershagen sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.	129
F4	Der Stadt Petershagen fehlt eine definierte Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	149	E4.1	Die Stadt Petershagen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.	129
			E4.2	Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht.	150
Prozessbetrachtung					
F5	Petershagen ist beim Aufbruchmanagement bereits gut aufgestellt. Durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement noch vereinfacht und damit erleichtert werden.	150	E5.1	In die von uns empfohlene Datenbank sollte auch ein Modul für das Aufbruchmanagement implementiert werden. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt Petershagen sollte gezielte Kontrollen während der Aufgrabungen, nach Fertigstellung und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist durchführen.	152
F6	Die Bauverwaltung und der Finanzbereich stimmen sich miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen in Bezug auf die Verkehrsflächen mit ein. Die Finanz- und technischen Daten werden getrennt vorgehalten. Beide Bereiche haben keinen Zugriff auf die jeweils anderen Daten. Das erschwert die Abstimmung der beiden Fachbereiche.	152	E6	Die Stadt Petershagen sollte in einer Straßendatenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende des Finanzbereiches auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte die Bauverwaltung Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.	154
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	134	E7	Die Stadt Petershagen sollte die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wirtschaftswege festlegen. Die Erfassung der Unterhaltungsaufwendungen sollte zukünftig nach Art der Verkehrsfläche differenziert erfolgen. Dadurch wird eine Aussage ermöglicht, ob die durchgeführten Unterhaltungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauern zu erreichen und eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung der Straßen sicherzustellen.	138
F8	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Petershagen ein Risiko darstellen.	138	E8	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Petershagen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen.	139

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Petershagen 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

Die Stadt Petershagen unterhält viele kleine Friedhöfe. Insgesamt gibt es 18 kommunale und elf konfessionelle Friedhöfe.

Es liegen bereits Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Eine detaillierte Erfassung verschiedener Flächenarten, Grabstellen und Wegeflächen muss die Stadt Petershagen noch im vorhandenen Grafik-Modul erstellen. Damit gewinnt die Stadt weitere steuerungsrelevante Auswertungen und Erkenntnisse.

Die Gebührekalkulation basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Die Stadt Petershagen kalkuliert die Gebühren über das direkte Kostenaufkommen oder über Umlageschlüssel.

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen beträgt im Jahr 2018 knapp 96 Prozent und ist damit vergleichsweise hoch. Begünstigend wirkt sich aus, dass Petershagen bereits viele Trauerhallen aufgegeben und damit den Kostendeckungsgrad seit der letzten überörtlichen Prüfung verbessert hat.

Das Flächenmanagement der Stadt Petershagen im Friedhofswesen arbeitet wirtschaftlich und orientiert sich am Bestand und Bedarf. Petershagen bietet neue Grabarten, z. B. Baumgräber, an und erweitert diese bei entsprechender Nachfrage. Durch die Struktur der Friedhöfe vergibt der Baubetrieb neue Nutzungsrechte hauptsächlich in den Bereichen vorhandener Gräber. Randbereiche gestaltet Petershagen pflegeleicht, um diese günstig unterhalten zu können. Flächenkonzepte für die größeren Friedhöfe liegen bereits vor, für die kleineren befinden sich die Konzepte noch in Arbeit.

Die Stadt Petershagen bucht sämtliche Kosten des Baubetriebshofes für die Friedhöfe auf nur eine Kostenstelle. Wir empfehlen eine differenzierte Erfassung auf verschiedene Kostenstellen, z.B. getrennt nach Grünpflege und Grabaushub. Eine differenziertere Auswertung hilft die Aufgabenerledigung zu steuern und Kostentreiber zu erkennen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

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

Strukturzahlen Friedhofswesen 2018

Grundzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	18	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	139.702	68.000	90.740	134.861	148.744	266.522	14

Bei diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die mittleren kreisangehörigen Städte in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Stadt Petershagen** mit 18 kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine sehr hohe Anzahl an Friedhöfen bewirtschaftet.

Die 18 kommunalen Friedhöfe der Stadt Petershagen sowie die elf kirchlichen Friedhöfe verteilen sich auf die 29 Ortsteile.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittliche Fläche je kommunalem Friedhof in qm	7.761	7.200	13.963	19.302	34.146	68.000	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	47,62	43,90	68,94	69,81	88,78	117,37	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,07	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14

Die Kennzahl „durchschnittliche Fläche je kommunalem Friedhof“ zeigt für die Stadt Petershagen die zweitkleinsten Friedhöfe. Das macht ein Flächenmanagement schwierig und die Unterhaltungs- und Pflegearbeiten sehr kostenintensiv. Mehr dazu in den entsprechenden Berichtsabschnitten.

Die Anzahl der kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018 um 16 Prozent gesunken. In der durchschnittlichen Betrachtung der Jahre 2015 bis 2019 liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen bei rd. 47 Prozent.

Durch die vielen kleinen Friedhöfe ist der Anteil von Grün- und Wegeflächen vergleichsweise hoch. Besonders die Randbereiche, welche mit Hecken und Grünstreifen eine Abgrenzung zu den umliegenden Verkehrsflächen und Bebauungen bieten, führen zu einer vergleichsweise geringen Zahl von Beisetzungen im Verhältnis zur Friedhofsfläche.

6.4 Steuerung und Organisation

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

6.4.1 Strukturen und Prozesse

- Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Petershagen klar geregelt. Die Produktverantwortung und die Aufgabenerfüllung liegen beim Fachbereich Bauverwaltung - Baubetrieb. Lediglich die Vergabe von Grabstellen erfolgt nach Abstimmung mit dem Fachbereich dezentral von den Friedhofwärtern.

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

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Petershagen** ist in der Bauverwaltung der Baubetrieb. Hier sind alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Verwaltung mit Gebührenkalkulation, Antrag- und Bescheidbearbeitung gebündelt. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht der Baubetrieb im Rathaus und die Friedhofswärter vor Ort zur Verfügung. Für jeden der 18 kommunalen Friedhöfe gibt es einen Friedhofswärter. Häufig handelt es sich um eine Mischung aus Ehrenamt und geringfügiger Beschäftigung. Die Friedhofswärter sind vor Ort bekannt, unterstützen den Bauhof mit leichten Grünpflegeaufgaben und beraten die Bürgerinnen und Bürger bei der Auswahl von Grabplätzen. Durch die räumliche Nähe erfahren die Friedhofswärter eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung.

Friedhofswärter und Baubetrieb stimmen sich regelmäßig über noch freie Grabstellen und erfolgte Belegungen ab.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

- **Feststellung**
Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen hat Petershagen die Kostendeckung als Ziel definiert.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen sollte eine Kommune hier einen besonderen Fokus auf eine strategisch ausgerichtete Steuerung le-

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

Im Haushaltsplan 2021/2022 formuliert die **Stadt Petershagen** als Ziele die Sicherstellung des Bestattungswesens, die Gestaltung der Friedhöfe sowie eine Kostendeckung im Friedhofswesen. Wie diese Ziele erreicht und gemessen werden sollen, dokumentiert Petershagen nicht.

Strategische Ziele hat die Stadt Petershagen bisher nicht definiert. Politisch wurde beschlossen, keinen Friedhof zu schließen. Für bessere Auslastungen der kleineren Ortsteil-Friedhöfe hat Petershagen das Angebot unter anderem durch Baumbestattungen erweitert. Auch die Anzahl der Friedhofskapellen wurde in den letzten Jahren reduziert. Eine Kapelle hat die Stadt Petershagen außer Betrieb gesetzt und wird demnächst abgerissen. Eine weitere Kapelle wurde bereits durch den Grundstückskäufer abgerissen und eine Friedhofskapelle wurde entwidmet und einem Verein übergeben.

Strategische Ziele sind notwendig, damit der Baubetrieb die Friedhofsplanung entsprechend ausrichten kann. Nur so wird ein Gesamtkonzept der Stadt Petershagen umsetzbar. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und ein zeitlicher Rahmen abgesteckt sein. Mögliche strategische Ziele könnten sein:

- Kostendeckung (wie im Haushaltsplan 2021/2022),
- Konzentration der Gräber auf Innenbereiche,
- Umwandlung von Freiflächen in pflegeleichte Bepflanzung,
- definierte Pflegestandards für Pflanzbereiche,
- Vorgabe bestimmter Gestaltungselemente oder
- Reaktion auf geändertes Nachfrageverhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte strategische Ziele erarbeiten. Dies sind die Grundlagen für den Baubetrieb zur Aufgabenerledigung.

6.4.3 Datenlage/ IT

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

→ **Feststellung**

Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Petershagen bereits steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Auswertung der Daten sowie die Erfassung verschiedener Flächen, freier Grabstellen und Aussagen zu den Grün- und Wegeflächen fehlen allerdings noch.

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 Petershagen** eine spezielle Friedhofssoftware ein. Mit dieser Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Die Aufnahme aller Friedhöfe mit genauen Flächen-, Nutzungs- und Bepflanzungsangaben sowie einem Baumkataster sind von der Stadt Petershagen geplant aber noch nicht umgesetzt. Die entsprechenden Möglichkeiten liefert die verwendete Fachsoftware mit dem vorhandenen Grafik-Modul bereits. Zurzeit stehen nach Aussage der Verwaltung für diese Aufgabe weder die räumlichen Möglichkeiten (Corona bedingt) noch entsprechende personelle Ressourcen zur Verfügung. Der Ablauf der Nutzungsrechte ist ebenfalls Bestandteil des Grafik-Moduls. Mit diesen Daten hätte die Stadt Petershagen aussagekräftige Grundlagen und Friedhofspläne für eine optimierte Steuerung. Durch die Verknüpfung des Grafik-Moduls mit der Fachsoftware kann die Stadt Petershagen z. B. auswerten, welche Grabstellen in Kürze frei werden. Diese Auswertung unterstützt die Grabvergabe in den Innenbereichen.

Im Baubetrieb werden die Möglichkeiten der Fachsoftware noch nicht vollständig genutzt. Kennzahlen zu der Entwicklung von Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf wertet die Stadt Petershagen noch nicht aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die detaillierte Erfassung der Grünflächen in das GIS-System wieder aufnehmen und ggf. durch entsprechenden Ressourceneinsatz unterstützen. Die Auswertungen ermöglichen eine kennzahlengestützte Steuerung des Friedhofswesens.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

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

Um den Bürgerinnen und Bürgern Auskunft zu Bestattungen, Grabarten und Kosten geben zu können, nutzt die **Stadt Petershagen** das Internet. Die Website der Stadt Petershagen gibt Informationen zu den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern im Rathaus. Verlinkungen zu der Friedhofssatzung und der Gebührensatzung sind hinterlegt. Außerdem gibt es eine Übersicht über die angebotenen Bestattungsmöglichkeiten jedes kommunalen Friedhofs.

Durch das in Petershagen vorhandene große Ehrenamt werden die Möglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen in der räumlichen Umgebung weitergetragen. Der Petershäger Anzeiger bringt zweimal jährlich Themen rund um das Friedhofs- und Bestattungswesen als Hauptthema in seiner Zeitung.

Publikationen, Flyer oder vertiefende Internetinformationen, z. B. Erläuterungen der vorhandenen Bestattungsarten, gibt es nicht.

→ Empfehlung

Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Petershagen ihre Informationen im Internet und als Flyer weiter ausbauen.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Stadt Petershagen besteht eine starke Konkurrenzsituation vor allem durch die Nähe zum Ruheforst Schaumburg. Aber auch durch die kirchlichen Friedhöfe. Hier nimmt die Bevölkerung nach Aussage des Baubetriebs einen höheren Pflegestandard wahr.

6.5 Gebühren

→ Feststellung

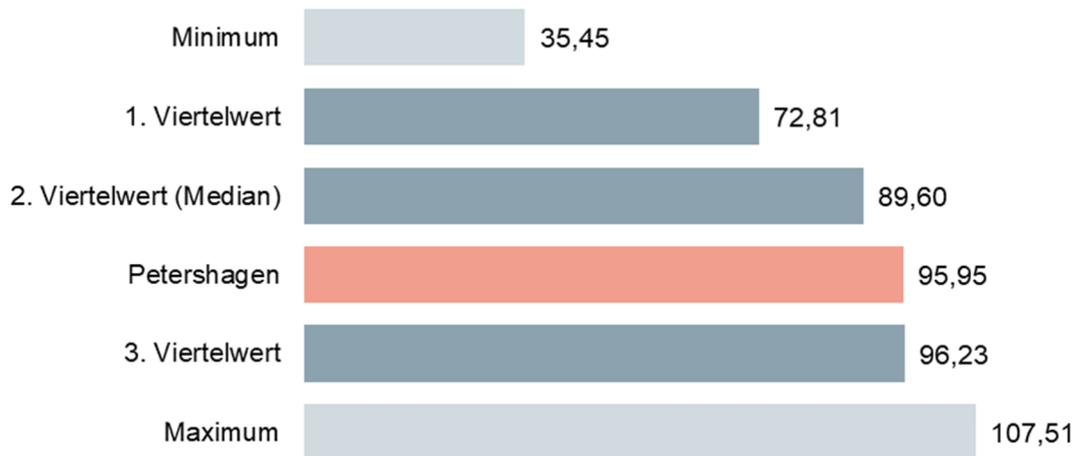
Die Gebührenkalkulationen der Stadt Petershagen sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen Friedhofswesen gesamt liegt 2018 bei

knapp 96 Prozent. Auch im Jahr 2019 wird die vollständige Kostendeckung mit 94 Prozent nicht erreicht.

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.

Die Betrachtung der Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



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



Die Gebührenkalkulation der **Stadt Petershagen** erfolgt auf Grundlage einer Kostenrechnung. Hier werden alle Kostenarten entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt dem verursachenden Gebährentatbestand zugeordnet oder über Umlageschlüssel verteilt. Kosten für einen Anteil öffentliches Grün werden bei der Gebührenkalkulation abgezogen. In der Gebührenkalkulation berücksichtigt Petershagen alle gebührenrelevanten Kosten, auch kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten. Die Kostenunterdeckungen werden vom städtischen Haushalt getragen.

Ein Kostendeckungsgrad Friedhofswesen von fast 96 Prozent im Jahr 2018 und 94 Prozent in 2019 zeigt, dass die Kostendeckung beinahe erzielt wird. Grundsätzlich sollte das Ziel immer ein Kostendeckungsgrad von 100 Prozent sein. Nur so wird erreicht, dass sich die Kosten des Friedhofswesens komplett über die Gebühren von den Nutzern tragen und nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern.

Begünstigend ist der Umstand, dass die Stadt Petershagen bereits viele Trauerhallen aufgegeben hat. Der Kostendeckungsgrad nur für Trauerhallen beträgt im Durchschnitt der Vergleichskommunen lediglich ca. 74 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte versuchen eine vollständige Kostendeckung zu erreichen. Nur so werden die Kosten verursachungsgerecht getragen.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

- Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten richten sich in der Stadt Petershagen nach Größe und Nutzungsdauer. Zusätzlich fällt eine jährliche Friedhofsunterhaltungsgebühr je Grabstelle an. Die Gebührenkalkulation befindet sich auf dem neusten Stand.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten kalkuliert die **Stadt Petershagen** über die Größe und verschiedene Wahlmöglichkeiten je Grabart. Die Laufzeiten der Nutzungsrechte gehen über 30 Jahre, Ausnahmen sind die Erd- und Urnenwahlgräber. Hier laufen die Nutzungsrechte 40 Jahre um die zweite Beisetzung in den ersten zehn Jahren ohne weitere Nutzungsgebühren zu ermöglichen. Sollte die zweite Beisetzung später erfolgen, muss das Nutzungsrecht entsprechend verlängert werden.

Bei allen Nutzungsgebühren, die keine Grabpflege der Stadt Petershagen beinhalten, wird die Friedhofsunterhaltungsgebühr je Grabstelle und Jahr separat erhoben. Diese ist zu den veröffentlichten Nutzungsgebühren hinzuzurechnen. Insgesamt liegen die meisten Nutzungsgebühren etwas unter dem Niveau der umliegenden Kommunen.

Die Gebührensatzung der Stadt Petershagen ist auf einem aktuellen Stand.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Stadt Petershagen hat bereits zwölf Trauerhallen aus ihrem Bestand abgegeben oder rückgebaut. Durch die erfolgreiche Reduzierung der Trauerhallen hat die Stadt Petershagen den Kostendeckungsgrad seit der letzten überörtlichen Prüfung erheblich verbessert. Bei den verbliebenen fünf Trauerhallen decken die Erlöse die Kosten zu 76 Prozent.

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

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018

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



Die **Stadt Petershagen** erwirtschaftet bei den Trauerhallen bzw. Friedhofskapellen einen Kostendeckungsgrad von rund 76 Prozent. Dieser deckt zwar nicht alle Kosten, liegt aber im interkommunalen Vergleich über dem Median. Eine vollständige Kostendeckung erreicht lediglich eine von zehn Vergleichskommunen.

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit einem Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Die Stadt Petershagen hat 2016/2017 neun ihrer Trauerhallen an Vereine übergeben. Diese Übertragung wurde vertraglich geregelt um den baulichen Zustand zu erhalten und eine reibungslose Nutzung zu gewährleisten. Seitdem hat Petershagen von den ehemals 17 Trauerhallen nur noch fünf Trauerhallen in ihrem Bestand. Durch die erfolgreiche Reduzierung der Trauerhallen konnte Petershagen den Kostendeckungsgrad seit der letzten überörtlichen Prüfung erheblich verbessern.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2018

Petershagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
60,67	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12

Obwohl die Stadt Petershagen nur noch auf fünf der 18 kommunalen Friedhöfe eine Trauerhalle unterhält, ist der Anteil der Nutzungen im Verhältnis zu den Beisetzungen auf allen kommunalen Friedhöfen vergleichsweise hoch.

Noch bei der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 unterhielt die Stadt Petershagen 17 Trauerhallen und zwei Trauerräume. Die damals eingenommenen Gebühren konnten die Kos-

ten bei weitem nicht decken. Zu diesem Zeitpunkt wollte Petershagen zur Haushaltskonsolidierung ein Konzept für die Reduzierung der Trauerhallen aufstellen. Das Ziel war sechs Trauerhallen im Stadtgebiet.

Nach Auskunft durch die Stadt Petershagen ist die Konkurrenz besonders bei der Nutzung der Trauerhallen sehr groß. Oft haben die Bestatter kleinere Abschiedsräume mit einer moderneren Ausstattung. Große Trauerhallen sind mit kleiner werdenden Familien nicht mehr gefragt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte weiter die Nutzung und den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen optimieren, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erreichen.

6.6 Flächenmanagement

6.6.1 Ausgangslage

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

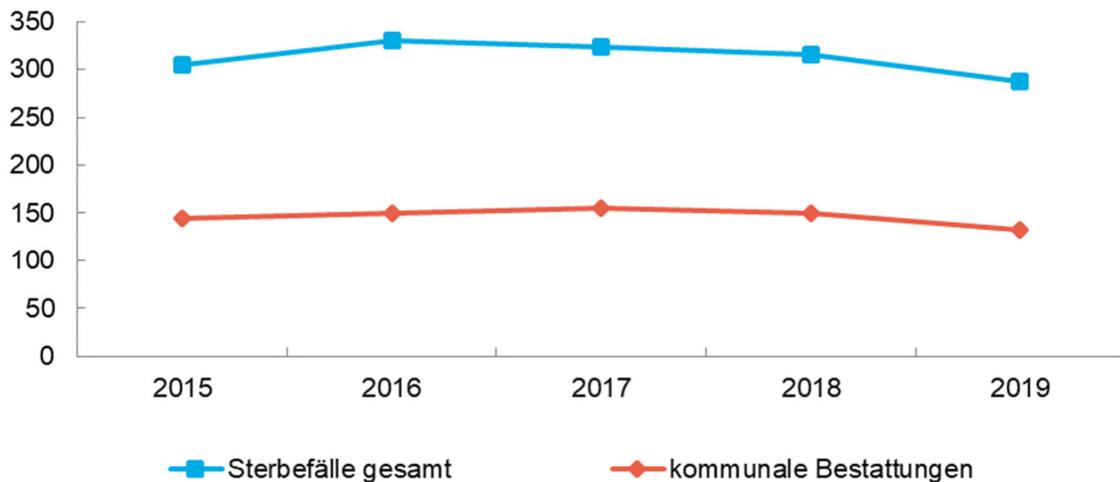
Grundlage für ein erfolgreiches Flächenmanagement ist Kenntnis über die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und des Bestattungsverhaltens. Besonders die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent“ ist für die weitere Planung notwendig. Aber auch die Entwicklung des speziellen Grabwahlverhaltens spielt eine wichtige Rolle.

Im Rahmen des Flächenmanagements hat die **Stadt Petershagen** seit vielen Jahren keine Erweiterungen der Friedhöfe mehr durchgeführt. Wegen der guten Beratung der Hinterbliebenen durch die Friedhofswärter vor Ort erfolgt die Neuvergabe von Gräbern innerhalb der bestehenden Grabfelder. Dadurch werden die sogenannten „Flickenteppiche“ weitestgehend vermieden. Auch ermöglicht diese Art der Vergabe eine Orientierung der aktiven Grabfelder im Zentrum der Friedhöfe. Es entstehen in den Randbereichen Grünflächen mit geringerer Pflegeintensität.

Die Stadt Petershagen unterhält viele kleine Friedhöfe. Für die größeren Friedhöfe liegen bereits längerfristige Konzepte vor. Konzepte für die kleineren Friedhöfe sind noch in Vorbereitung.

Die Bevölkerung der Stadt Petershagen sinkt tendenziell. IT.NRW prognostiziert für Petershagen für das Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von fast elf Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen um 45 Prozent steigt. Hier zeigt sich deutlich ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2015 auf relativ konstantem Niveau liegt. Lediglich im Jahr 2016 ist der Anteil der kommunalen Bestattungen leicht zurückgegangen. Die Prognosedaten von IT.NRW für die Sterbezahlen im Jahr 2039 prognostizieren hier einen geringen Rückgang von durchschnittlich 312 auf dann nur noch 305 Verstorbene. Petershagen versucht den Anteil kommunaler Bestattungen mindestens auf gleichem Niveau zu halten oder möglichst durch ein breitgefächertes Angebot, konstante Gebühren und attraktive Friedhöfe sogar zu steigern.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Petershagen	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	46,67	18,11	31,65	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	49,33	21,08	43,87	55,21	64,98	77,30	14
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	4,00	0,00	3,62	4,30	12,28	31,86	12

Die in obiger Tabelle aufgezeigten Kennzahlen der Stadt Petershagen verdeutlichen den Trend zu Urnenbestattungen. In Petershagen werden oft Wahlgräber, vor allem Erdwahlgräber, gekauft. Ein Erdwahlgrab läuft 10 Jahre länger. Es ist eine mehrstellige Grabstätte, in der auch statt eines Sarges zwei Urnen bestattet werden können. Auch der dörfliche Charakter der Ort-

steile in Petershagen kann durch die soziale Nähe zu einer größeren Nachfrage nach Erdwahlgräbern führen. Im Jahr 2020 führte die Stadt Petershagen über 35 Prozent mehr Urnen- als Sargbestattungen durch.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen (Urnenhain). Weitere Grabarten sind z. B. Urnengemeinschaftsgräber, Rasenpflegegräber, Kolumbarium.

Im Allgemeinen waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel. Dies hatte sich um das Jahr 2000 in den meisten Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt. Heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen häufig nur noch weniger als 40 Prozent aller Bestattungen. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

Strukturelle Anpassungen, z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten), begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Petershagen bereits reagiert und bietet pflegefreie Rasengräber, pflegefreie Rasenurnengräber, pflegefreie Urnengräber (genannt: Partnergrabstätte Urne), Urnengemeinschaftsfelder und pflegefreie Erdgräber an. Weitere Alternativen bieten z. B. Natur- oder Baumgräber. Diese Angebote sind auf Grund des Platzbedarfes nicht auf jedem Friedhof verfügbar. Eine Übersicht, welche Grabform auf welchen Friedhof angeboten wird, ist auf der Homepage der Stadt Petershagen einsehbar.

Grundsätzlich ist ein breit gefächertes Angebot an verschiedenen Grabarten wünschenswert. Das lässt sich jedoch angesichts der vielen kleinen Friedhöfen nicht auf jedem Friedhof realisieren. Hier sollte sich das Angebot an der zur Verfügung stehenden Fläche an der Anzahl der jährlichen Bestattungen und am Grabwahlverhalten der Nutzer orientieren.

- Nicht auf jedem Friedhof müssen alle Grabarten angeboten werden. Es sollte aber ein umfangreiches Angebot in der Stadt Petershagen vorhanden sein.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

Die Stadt Petershagen verfügt noch nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Dadurch sind keine detaillierten Auswertungen zur Belegungssituation möglich.

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

Die **Stadt Petershagen** hat auf vielen ihrer Friedhöfe in den letzten Jahren Baumgrabfelder angelegt. Die Bestattungen an Bäumen betragen im Jahr 2018 ca. 16 Prozent aller Bestattungen und werden gut nachgefragt. Für muslimische Bürgerinnen und Bürger wurde auf einem Friedhof ein spezielles Grabfeld entsprechend der Vorgaben des Glaubens angelegt

Bei der Besichtigung zweier Friedhöfe der Stadt Petershagen am 05. März 2021 haben wir auch die Belegungsdichte betrachtet. Diese Friedhöfe weisen im Verhältnis wenig freie Grabstellen auf. In freien Randbereichen legt die Stadt Petershagen pflegearme Grünflächen an.

Eine vertiefende Auswertung der Auslastungssituation ist auf Grund fehlender Flächendifferenzierung noch nicht möglich.

Die Stadt Petershagen hat mittels ihrer Fachsoftware Friedhofskonzepte für die größeren Friedhöfe erarbeitet. Daraus ableitend wurden keine neuen Flächen als Bestattungsflächen mehr ausgebaut. Auch werden vor allem in den Randbereichen keine Nutzungsrechte mehr verkauft und möglichst keine Bestattungen durchgeführt. Diese Bereiche werden freigezogen und als Grünflächen ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Petershagen eine flächenmäßige Erfassung aller Friedhöfe durchführen.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- Die Stadt Petershagen kann erkennbare Flächenbedarfe bei den Urnenbestattungen mit den vorhandenen und freiwerdenden Flächen decken.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung in der Kommune bilden.

Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Obwohl in der **Stadt Petershagen** die Bestattungszahlen konstant und auch die Prognose bis 2039 entsprechend ist, entstehen weitere unbelegte Flächen durch freiwerdende Erdgrabstellen und einer steigenden Nachfrage nach Urnengräbern. Gemäß der Friedhofsplanung konzentriert Petershagen Neuverkäufe von Grabstellen in die Innenbereiche der Friedhöfe und nutzt die Randbereiche zur Ausweisung von Grünflächen. Es konnten auch schon unbelegte Randflächen ohne Friedhofsnutzung in pflegeärmere Bereiche umgestaltet werden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2018	33
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2019 bis 2023	237

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2018	66
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2019 bis 2023	2 freiwerdende Urnengrabstellen in 5 Jahren
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2018	6
Fünffjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2019 bis 2023	16

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen vorliegt.

Bei den Erdgräbern stehen jedes Jahr rund 200 freiwerdende Grabstellen mehr zur Verfügung als benötigt werden. Die Stadt Petershagen plant Grabfelder in den Randbereichen der Friedhöfe mit nur noch wenigen Gräbern langfristig nicht wieder zu belegen und in pflegearme Grünflächen umzugestalten. Bei den freien und freiwerdenden Urnengrabstellen zeigt sich ein Bedarf. Dieser Bedarf wird unter anderem mit neuen Grabarten wie Baumbestattungen oder auf den Flächen von Erdgräbern gedeckt.

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.

Die Stadt Petershagen hat bisher noch keine getrennte Erfassung für Grün- und Wegeflächen sowie die Grabfelder ermittelt. Aus dem Grund können wir keine vertiefende Aussage treffen.

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Kostenrechnung des Friedhofswesens lässt keine getrennte Betrachtung der verschiedenen Leistungen des Bauhofes zu.

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

Die **Stadt Petershagen** trennt die Leistungen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den Leistungen, die der Bauhof für Grabpflege und Grabaushub erbringt. Dadurch ist eine Betrachtung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegeflächen nicht möglich.

Grundsätzlich sollte Petershagen diese Leistungen getrennt erfassen. Auch sollte die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen regelmäßig auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung kontrolliert werden. Nur so kann Petershagen ggf. Kostentreiber erkennen und beheben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte für die Grün- und Wegeflächen eine differenzierte Kostenrechnung aufbauen.

Nach der vollständigen Aufnahme aller Flächen in eine entsprechende Software sollten die Friedhofskonzepte um Pflegestandards ergänzt werden. Hierüber hat die Stadt Petershagen gute Möglichkeiten den Aufwand zu minimieren und den Kostendeckungsgrad Friedhofswesen zu steigern. Mit dieser Aufnahme sollten auch die Flächen des Öffentlichen Grüns definiert werden.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Strategische Ziele beim Friedhofswesen sind bisher nicht schriftlich definiert. In den Haushaltsplänen hat Petershagen die Kostendeckung als Ziel definiert.	168	E1	Die Stadt Petershagen sollte strategische Ziele erarbeiten. Dies sind die Grundlagen für den Baubetrieb zur Aufgabenerledigung.	169
F2	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Petershagen bereits steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Auswertung der Daten sowie die Erfassung verschiedener Flächen, freier Grabstellen und Aussagen zu den Grün- und Wegeflächen fehlen allerdings noch.	170	E2	Die Stadt Petershagen sollte die detaillierte Erfassung der Grünflächen in das GIS-System wieder aufnehmen und ggf. durch entsprechenden Ressourceneinsatz unterstützen. Die Auswertungen ermöglichen eine kennzahlengestützte Steuerung des Friedhofswesens.	170
F3	Die Stadt Petershagen nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.	171	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, sollte die Stadt Petershagen ihre Informationen im Internet und als Flyer weiter ausbauen.	171
Gebühren					
F4	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Petershagen sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Der Kostendeckungsgrad aus den tatsächlichen Kosten und den beschlossenen Gebühreneinnahmen Friedhofswesen gesamt liegt 2018 bei knapp 96 Prozent. Auch im Jahr 2019 wird die vollständige Kostendeckung mit 94 Prozent nicht erreicht.	171	E4	Die Stadt Petershagen sollte versuchen eine vollständige Kostendeckung zu erreichen. Nur so werden die Kosten verursachungsgerecht getragen.	173
F5	Die Stadt Petershagen hat bereits zwölf Trauerhallen aus ihrem Bestand abgegeben oder rückgebaut. Durch die erfolgreiche Reduzierung der Trauerhallen hat die Stadt Petershagen den Kostendeckungsgrad seit der letzten überörtlichen Prüfung erheblich verbessert. Bei den verbliebenen fünf Trauerhallen decken die Erlöse die Kosten zu 76 Prozent.	173	E5	Die Stadt Petershagen sollte weiter die Nutzung und den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen optimieren, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erreichen.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Flächenmanagement					
F6	Die Stadt Petershagen verfügt noch nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Dadurch sind keine detaillierten Auswertungen zur Belegungssituation möglich.	177	E6	Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Petershagen eine flächenmäßige Erfassung aller Friedhöfe durchführen.	178
Grünpflege					
F7	Die Kostenrechnung des Friedhofswesens lässt keine getrennte Betrachtung der verschiedenen Leistungen des Bauhofes zu.	179	E7	Die Stadt Petershagen sollte für die Grün- und Wegeflächen eine differenzierte Kostenrechnung aufbauen.	180

→ 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