

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt
Schloß Holte-Stukenbrock
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock	18
1. Vorbericht	19
1.1 Überörtliche Prüfung	19
1.1.1 Grundlagen	19
1.1.2 Prüfungsbericht	19
1.2 Prüfungsmethodik	20
1.2.1 Kennzahlenvergleich	20
1.2.2 Strukturen	21
1.2.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
1.2.4 gpa-Kennzahlenset	21
1.3 Prüfungsablauf	22
1.4 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
2. Finanzen	34
2.1 Managementübersicht	34
2.1.1 Haushaltssituation	34
2.1.2 Haushaltssteuerung	35
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
2.3 Haushaltssituation	36
2.3.1 Haushaltsstatus	37
2.3.2 Ist-Ergebnisse	39
2.3.3 Plan-Ergebnisse	42
2.3.4 Eigenkapital	47
2.3.5 Schulden und Vermögen	49
2.4 Haushaltssteuerung	55
2.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
2.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
2.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59

2.4.4	Fördermittelmanagement	63
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	65
3.	Beteiligungen	75
3.1	Managementübersicht	75
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
3.3	Beteiligungsportfolio	76
3.3.1	Beteiligungsstruktur	77
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
3.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	79
3.4	Beteiligungsmanagement	81
3.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
3.4.2	Berichtswesen	83
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
4.	Offene Ganztagschulen	87
4.1	Managementübersicht	88
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	89
4.3	Rechtliche Grundlagen	89
4.4	Strukturen der OGS	90
4.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	90
4.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	91
4.5	Organisation und Steuerung	93
4.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	93
4.5.2	Steuerung	94
4.5.3	Datentransparenz	95
4.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	95
4.6.1	Fehlbetrag OGS	95
4.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	97
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
5.	Bauaufsicht	108
5.1	Managementübersicht	108
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
5.3	Baugenehmigung	110
5.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	110
5.3.2	Rechtmäßigkeit	112
5.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	114
5.3.4	Geschäftsprozesse	115
5.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	115
5.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	117
5.3.7	Personaleinsatz	120
5.3.8	Digitalisierung	123

5.3.9	Transparenz	124
5.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	127
6.	Vergabewesen	131
6.1	Managementübersicht	131
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
6.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	132
6.3.1	Organisation des Vergabewesens	133
6.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	137
6.4	Sponsoring	139
6.5	Bauinvestitionscontrolling	141
6.6	Nachtragswesen	143
6.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	144
6.6.2	Organisation des Nachtragswesens	146
6.7	Maßnahmenbetrachtung	147
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
7.	Verkehrsflächen	150
7.1	Managementübersicht	150
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
7.3	Steuerung	151
7.3.1	Datenlage	152
7.3.2	Straßendatenbank	154
7.3.3	Kostenrechnung	157
7.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	158
7.4	Prozessbetrachtung	159
7.4.1	Aufbruchmanagement	159
7.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	163
7.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	166
7.5.1	Strukturen	166
7.5.2	Bilanzkennzahlen	167
7.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	170
7.6.1	Alter und Zustand	170
7.6.2	Unterhaltung	172
7.6.3	Reinvestitionen	173
7.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
8.	gpa-Kennzahlenset	180
8.1	Inhalte, Ziele und Methodik	180
8.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	180
8.3	gpa-Kennzahlenset	182
	Kontakt	189

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist finanziell gut aufgestellt: Ihr ist es gelungen seit der Einführung des NKF in allen Jahren ausgeglichene oder fiktiv ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Trotz negativer Jahresabschlüsse 2014 und 2017 konnte die Stadt ihr Eigenkapital seit der NKF-Einführung 2008 um 7,6 Mio. Euro erhöhen.

Grund für die gute **Haushaltssituation** ist zum einen die sehr zurückhaltende Planung – die Haushalte schlossen in fast allen Jahren deutlich besser ab, als geplant. Daneben profitiert die Stadt von einer guten Ertragslage. Die Steuerkraft der Stadt ist überdurchschnittlich. Sowohl die Gewerbesteuer, als auch der Gemeindeanteil der Einkommenssteuer tragen erheblich zur positiven Gesamtsituation bei.

Positiv wirkt sich weiter die niedrige Verschuldung der Stadt aus. Bei den Verbindlichkeiten erreicht die Stadt sowohl im Kernhaushalt, als auch auf Konzernebene den Minimalwert der bisher geprüften Kommunen. Die Schulden der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bestehen im Wesentlichen aus den Rückstellungen. Diese wurden zu einem großen Teil für künftige Pensionslasten gebildet.

Die Beteiligungsstruktur der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist übersichtlich: Im Jahr 2017 wurden die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH gegründet, an denen die Stadtwerke Soest beteiligt sind. Ebenso wurde in 2017 die Gewerbepark Senne GmbH als Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sowie der Gemeinden Hövelhof und Augustdorf gegründet. Diese und die weiteren **Beteiligungen** der Stadt halten ein geringes Anlagevermögen und geringe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist für die Stadt somit gering. Insofern sind auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement durch die Stadt niedrig, diese Anforderungen werden im Wesentlichen erfüllt.

Schloß Holte-Stukenbrock hat fünf Grundschulstandorte, an allen Standorten wird der **offene Ganztag (OGS)** angeboten. Daneben bieten alle Schulen weitere außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahmen an. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat die Aufgabe der OGS, wie die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen, vollständig an Kooperationspartner vergeben. Die Aufwendungen für die OGS liegen im Jahr 2018 hoch, drei Viertel der Vergleichskommunen haben bezogen auf die Zahl der betreuten Schülerinnen und Schüler einen niedrigeren Zuschuss. Bei den Transferaufwendungen je OGS-Schüler erreicht die Stadt den Maximalwert. Durch vergleichsweise hohe Elternbeiträge gelingt es, einen Teil der hohen Aufwendungen zu kompensieren. Die Nachfrage an Betreuungsplätzen in der OGS steigt an. Die Teilnahmequote an der OGS ist bisher jedoch niedrig. Ursache hierfür sind möglicherweise die parallel existierenden Betreuungsangebote. Die Stadt sollte den Zuschussbedarf mit den Trägern auf Grundlage von Markterkundungen neu verhandeln.

Für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist die Bauberatung ein sehr wichtiger Teil der **Bauaufsicht** und ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es der Stadt, einen hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge zu erhalten. Die Bauaufsicht verfügt bereits über klar definierte und effektive Prozessabläufe. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von zwei Wochen zur Prüfung nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) werden immer eingehalten und die Frist von sechs Wochen nach § 64 Abs. 2 BauO (einfaches Baugenehmigungsverfahren) NRW werden nur in seltenen Fällen nicht eingehalten.

Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW durch die Digitalisierung der Bauakten: Durch eine vollständige Digitalisierung der Bauakten, spätestens nach Ablauf des Genehmigungsprozesses, könnte die Stadt auf das Archivieren von Papierakten verzichten. Durch das digitale Einholen von Entscheidungen und Stellungnahmen könnten sich die Laufzeiten der Bauanträge weiter verkürzen.

Im Prüfgebiet **Vergabewesen** ist die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Submissionsstelle sowie der Rechnungsprüfung werden vom Kreis Gütersloh übernommen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Beim Bauinvestitionscontrolling sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock Nachträge bei Baumaßnahmen künftig zentral und systematisch auswerten. Bei der Betrachtung einzelner schlussgerechneter Maßnahmen und deren Nachträge wird das Verbesserungspotenzial beim Nachtragswesen und beim Bauinvestitionscontrolling deutlich.

Die **Verkehrsflächen** haben mit rund 38,7 Mio. Euro einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock. Die Altersstruktur des Straßenvermögens ist mit einem Anlageabnutzungsgrad von 48 Prozent durchschnittlich. Auch nach der Zustandsklassenverteilung zeigt sich ein guter Zustand des Verkehrsflächennetzes. Jedoch ist seit der Eröffnungsbilanz ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inklusive Verkehrslenkungsanlagen“ von ca. fünf Mio. Euro zu verzeichnen.

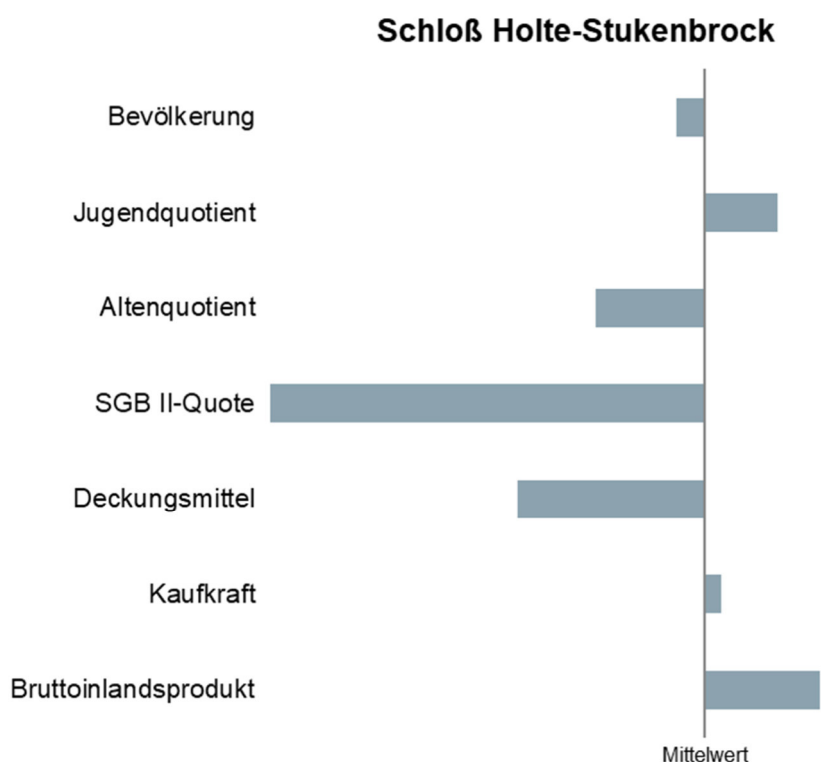
Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der Verbesserung der Datenlage zu den Verkehrsflächen. Neben der Straßendatenbank pflegt die Stadt ein Straßenkontrollprogramm. Beide Systeme laufen parallel nebeneinander und basieren auf unterschiedlichen Datengrundlagen. Ziel sollte es jedoch sein, das gesamte Erhaltungsmanagement über eine Datenbank abzubilden. Hierzu muss die Stadt zunächst eine einheitliche Datenbasis schaffen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock. 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 Schloß Holte-Stukenbrock 2018



Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Gütersloh mit rund 27 Tausend Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie liegt verkehrsgünstig an den Autobahnen A33 und A2 zwischen den Oberzentren Bielefeld und Paderborn.

Schloß Holte-Stukenbrock hat laut Hauptsatzung drei Ortsteile: Schloß Holte, Stukenbrock und Senden, daneben die Ortschaften Liemke und Stukenbrock-Senne. Die Bevölkerungsentwicklung ist nach den Prognosen von IT.NRW leicht rückläufig. Betrachtet man die Bevölkerungsstruktur in Schloß Holte-Stukenbrock, so fällt auf, dass der Jugendquotient höher und der Alten-

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

quotient niedriger ist, als im Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Bevölkerungspyramide weist somit eine leicht günstigere Entwicklung auf, als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Günstig auf die Handlungsspielräume der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock wirkt sich auch die niedrige SGB II-Quote aus. Sie ist deutlich unterdurchschnittlich im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Der Wert korrespondiert mit der gestiegenen überdurchschnittlichen Kaufkraft und dem deutlich überdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt: Beide Indikatoren bestätigen die wirtschaftliche Stärke der Stadt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock verwaltungsintern diskutiert. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen. Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft, aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

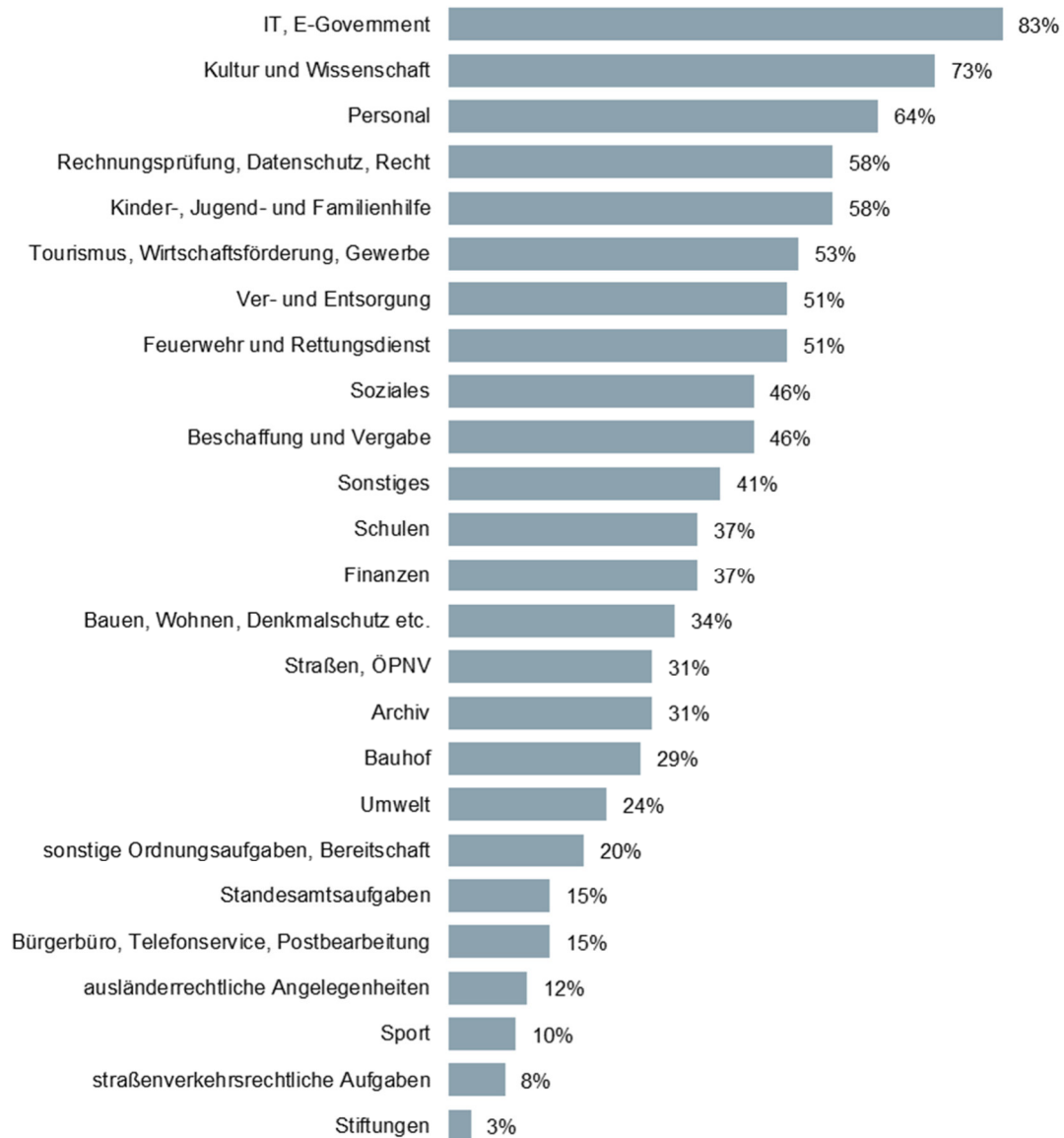
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 59 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



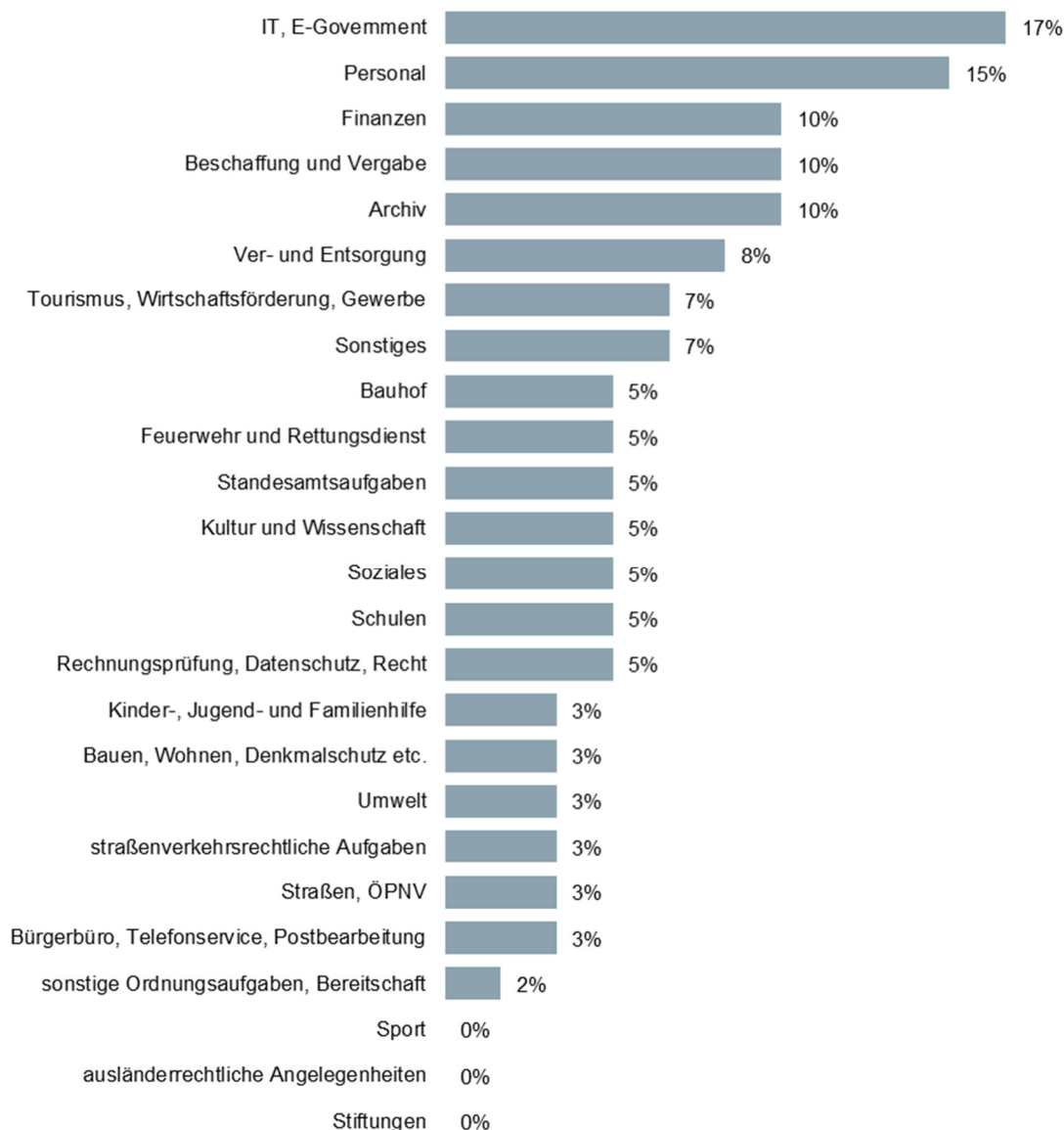
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). 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 aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und 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 Heraus-

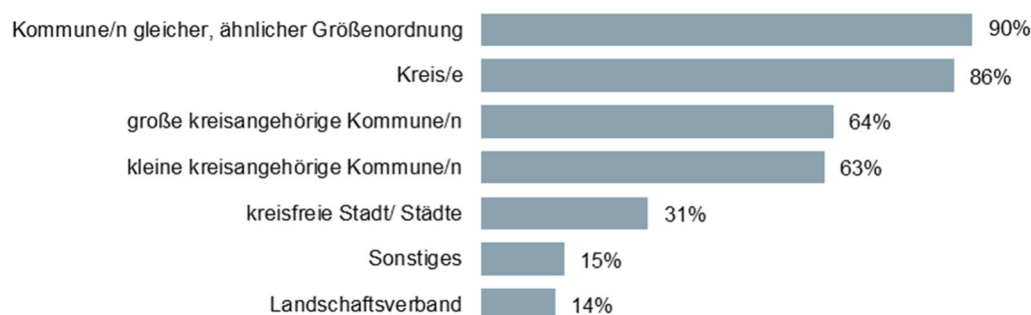
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen 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 in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

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

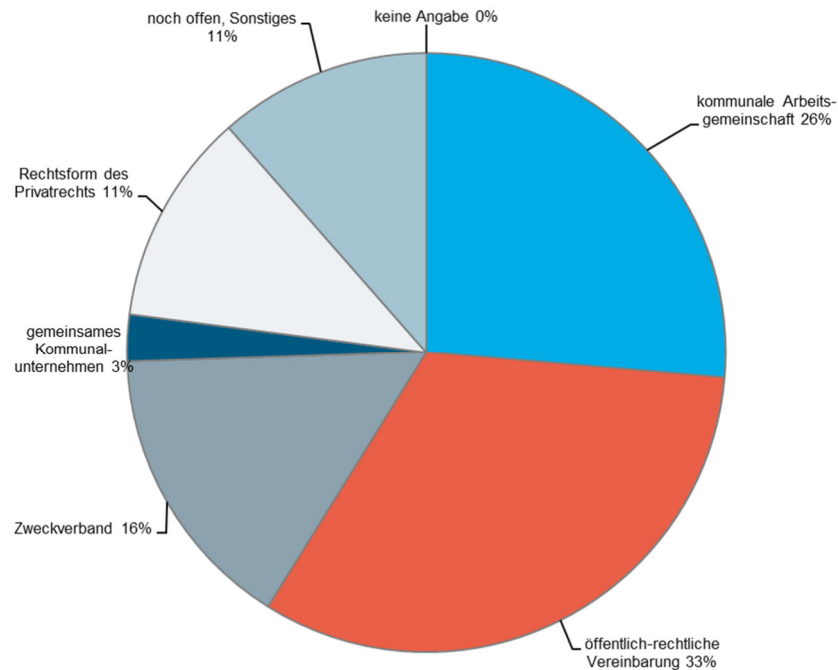


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

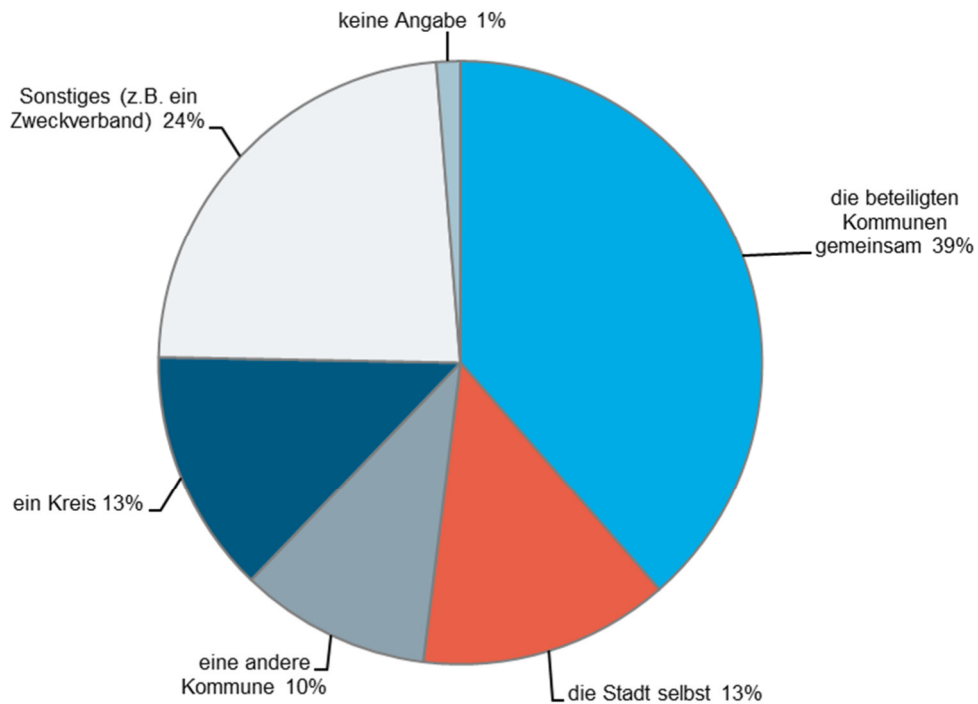


Mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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

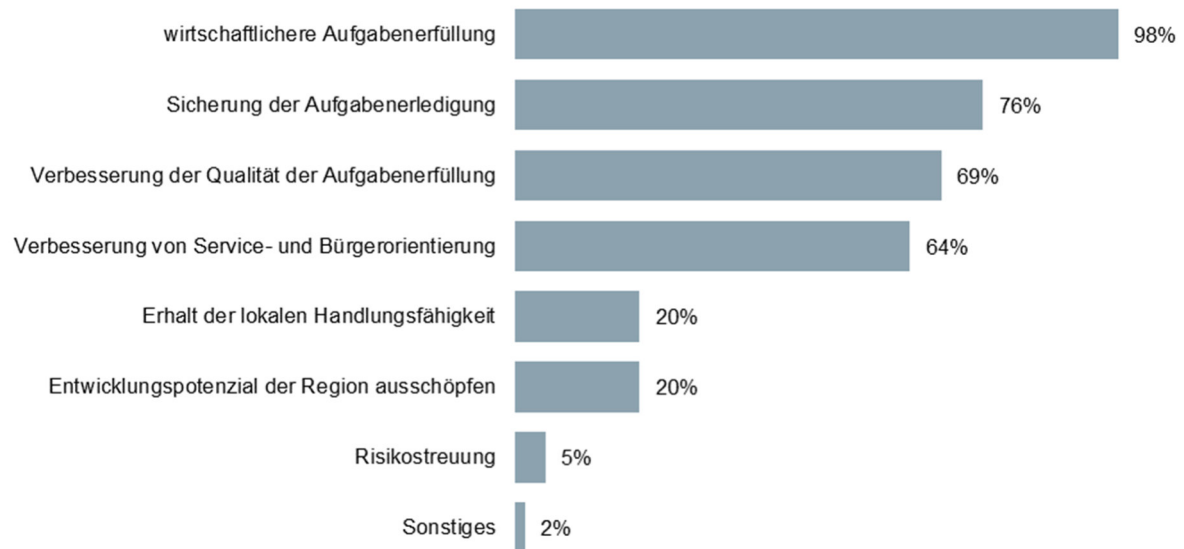


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

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

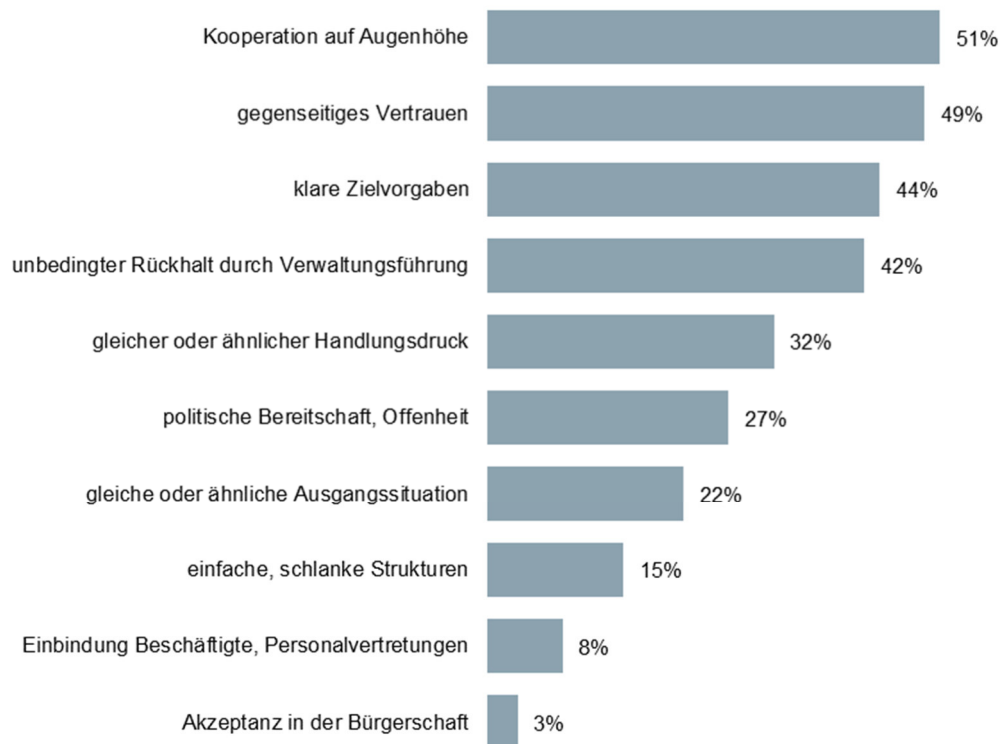
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Ausnahmslos alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



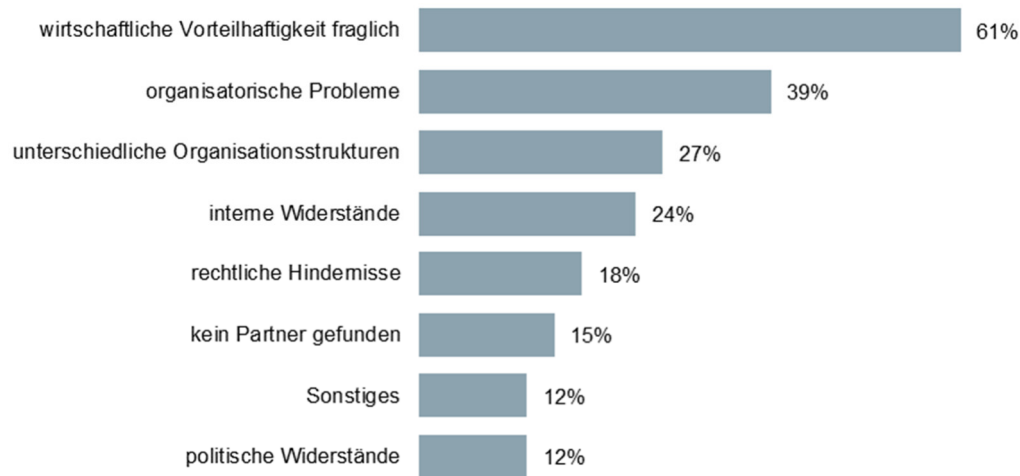
Mehr als die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock

Die interkommunale Zusammenarbeit ist für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Entsprechend dem landesweiten Trend liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den internen Dienstleistungsbereichen (insbes. IT, Finanzen, Beschaffung, Datenschutz, Beihilfe, Personal/ Ausbildung), dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (insbes. Ver- und Entsorgung), der VHS und der Musikschule, aber auch im strategischen Handlungsfeld Gewerbe und regionale Projekte. Darüber hinaus arbeitet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bei der Rufbereitschaft PsychKG mit der Stadt Verl zusammen.

Aktuell prägendstes Projekt ist das interkommunale Gewerbegebiet der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock mit Hövelhof und Augustdorf. Die Stadt verspricht sich vom neuen Gewerbegebiet zusätzliche Wirtschaftskraft und profitiert hier von der guten Anbindung an die A33.

Zu den größeren Projekten interkommunaler Zusammenarbeit gehören weiter die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock, die 2017 als Gemeinschaftsunternehmen mit den Stadtwerken Soest gegründet wurden.

Viele Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit sind eher auf der Arbeitsebene angesiedelte kleinere Projekte, die aber die Aufgabenerledigung in der Kommune erleichtern. Beispielsweise nannte hier der Bürgermeister Projekte auf Kreisebene zum Prozessmanagement, zur digitalen Transformation und zum Datenschutz.

1. Vorbericht

1.1 Überörtliche Prüfung

1.1.1 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.

1.1.2 Prüfungsbericht

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

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

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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.

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

1.2 Prüfungsmethodik

1.2.1 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.

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

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

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

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

1.2.2 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.

1.2.3 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.

1.2.4 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.

1.3 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Schloß Holte-Stukenbrock wurde von Januar 2020 bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock Daten aus dem Jahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018.

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	Friederike Wandmacher
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Offene Ganztagschule	Thomas Hartmann
Bauaufsicht	Marion Engbers
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann

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

Am 18. September 2020 wurden die Prüfungsergebnisse im Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 18.12.2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Friederike Wandmacher

Abteilungsleitung

Projektleitung

1.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht seit Einführung des NKF in allen Jahren ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte. Hierdurch hat sie ihre Handlungsfähigkeit erhalten und ist keinen kommunalaufsichtsrechtlichen Einschränkungen unterworfen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse schwanken erheblich und sind stark von den Gewerbesteuern abhängig. Schloß Holte-Stukenbrock befindet sich seit 2017 in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.
Plan-Ergebnisse	
F3	Das bis zum Jahr 2023 geplante jährliche Defizit ist der vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Planung geschuldet. Die gpaNRW sieht dies für die Ertragsseite als nachvollziehbar Planungsgrundlage an, allerdings sind zusätzliche Risiken insbesondere in der Planung der Personalkosten festzustellen.
Eigenkapital	
F4	Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ihr Eigenkapital weiter erhöht. Ihre Eigenkapitalausstattung ist sehr gut. Von der gesetzlichen Überschuldung ist die Stadt, selbst bei den geplanten Jahresfehlbeträgen, weit entfernt.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gehört zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene bilden sogar das Minimum. Den Reinvestitionsbedarf in die Vermögensstruktur hat die Stadt entsprechend eingeplant
F6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Aufgrund der guten Finanzausstattung der Stadt, sind die geplanten Investitionen nur zu einem geringen Teil über Kredite zu finanzieren.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hält die gesetzlichen Fristen zur Auf- und Feststellung der Haushaltsatzung ab dem Jahr 2020 ein. Lediglich der Jahresabschluss 2016 konnte fristgerecht eingebracht werden. Ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor.	
F2	Die Verwaltungsführung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie ist damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die monatlich erstellten Finanzprognoseberichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei. Der Rat wird ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW vor dem Hintergrund der Haushaltssituation ausreichend.	
F3	In Schloß Holte-Stukenbrock verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht eingeplant.	E3 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich ergreifen, um den künftigen Ergebnisverschlechterungen entgegenzuwirken. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.
F4	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Schloß Holte-Stukenbrock die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.	
F5	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	E5 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist
F6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat ihr Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte strategische Vorgaben und Ziele hat Schloß Holte-Stukenbrock nicht.	E6 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Feststellung		Empfehlung
F7	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Schloß Holte-Stukenbrock nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren vermieden werden.	E7 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte alle wesentlichen Informationen von Förderprojekten zentral pflegen. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen auch im Vertretungsfall fristgerecht abzuwickeln..
Beteiligungen		
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt zwölf Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von drei Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Diese werden alle unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.	
F3	Die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock halten ein geringes Anlagevermögen und geringe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind gering. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist somit niedrig.	
F4	Der Haushalt der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 600 Tausend Euro entlastet. Daneben bestehen Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ergeben	E5 Das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Dabei sollten die Daten möglichst vollständig digital zur Verfügung gestellt werden.
F6	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ergeben.	E6 Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

Feststellung		Empfehlung
Offene Ganztagschule		
F1	Die in den letzten Jahren gestiegene Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist im interkommunalen Vergleich noch immer deutlich unterdurchschnittlich. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.	E1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine standortbezogene Prognose des Bedarfs an Betreuungspätzen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsförmen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.
F2	Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bei Bedarf ein flexibles Agieren.	E2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung aktualisieren.
F3	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert.	E3 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden. Ein organisierter, regelmäßiger Austausch aller beteiligten Akteure sollte seitens der Stadt zur Erhöhung der Steuerungsqualität initiiert werden.
F4	Im Haushaltsplan der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.	E4.1 Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.
		E4.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling einfließen lassen.
F5	Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Schloß Holte-Stukenbrock auf deutlich überdurchschnittlichem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock.	
F6	Die überdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler können die hohen Aufwendungen nur teilweise kompensieren.	E6 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Weiterhin könnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.

Feststellung		Empfehlung
F7	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Schloß Holte-Stukenbrock stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Begründet werden sind die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der die Mindestleistung übersteigenden Zuschüsse an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den Maximalwert.	E7 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Markterkundungen durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit den Anbietern der OGS einbeziehen. So könnte sie mit den Kooperationspartnern Veränderungen abstimmen, um die hohen Transferaufwendungen zu senken. Ggf. sollte sie die Durchführung der OGS neu ausschreiben.
Bauaufsicht		
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hinsichtlich bei Ausübung von Ermessensentscheidungen.	E1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung gewährleisten...
F2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Anträge zurück. Auch der Anteil der Rücknahmen ist verhältnismäßig niedrig.	
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten.	
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Schloß Holte-Stukenbrock klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch wiederholt gesetzte Fristen und die anschließende erneute Vollständigkeitsprüfung abbauen. Dadurch wird auch die Sachbearbeitung entlastet.
		E4.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zumindest stichprobenhaft auch positive Entscheidungen durch die Vorgesetzten prüfen lassen.
Vergabewesen		
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist gut organisiert. Schloß Holte-Stukenbrock nutzt die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh. Die Vergabedienstanzweisung enthält die wesentlichen Regelungen	
F2	Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstanzweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmeterminen und bezüglich der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanzweisung aufnehmen.
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

Feststellung		Empfehlung
F4	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie in Sponsoringverträgen fest.	E4 Die Stad Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zum Sponsoring für alle Beschäftigten verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen. Darüber hinaus sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen informiert werden.
F5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von bedeutsamen Baumaßnahmen.	E5 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F6	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock niedriger als in vielen Vergleichskommunen.	
F7	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vorhanden.	E7 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E8.1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eindeutige Regelungen für eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation der Nachträge festlegen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.
		E8.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.
		E8.3 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte in ihrem Vergabevermerk sämtliche Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren.
Verkehrsflächen		
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen ist noch lückenhaft. Sie bietet keine ausreichende Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung.	E1.1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.

Feststellung		Empfehlung
	E1.2	Um die Verkehrsflächenerhaltung besser steuern zu können, sollte die Stadt die hinterlegten Flächen ihrer Straßen und Wirtschaftswege nach den unterschiedlichen Flächenarten wie z. B. Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Nebenfläche etc. differenzieren.
	E1.3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.
	E1.4	Die Gesamt- und Restnutzungsdauern wie auch die jeweiligen Restbuchwerte und Flächen sollten zu jedem Abschnitt bzw. Anlagegut hinterlegt werden.
	E1.5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kontinuierlich ermitteln und so für die interne Steuerung nutzbar machen.
	E1.6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.
	E1.7	Die Reinvestitionen im Bereich der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zukünftig regelmäßig ermitteln.
F2	E2.1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden.
	E2.2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.
	E2.3	Die Stadt sollte die Zustandserfassung und –bewertung so standardisieren und dokumentieren, dass sie sich von der laufenden Verkehrssicherheitskontrolle abhebt

Feststellung		Empfehlung
		und unter Berücksichtigung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Inventur als Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur genutzt werden kann.
F3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock führt keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann die Stadt nicht ermitteln.	E3 Für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den vollständigen Ressourcenverbrauch transparent für die Anlagenteile der Verkehrsfläche über eine Kostenrechnung abbilden. Diese bietet bei entsprechender Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.
F4	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher nur einzelne operative Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen formuliert. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2 Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F5	Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vollständig beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.	E5.1 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. 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.
		E5.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.
		E5.3 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Genehmigung nicht nur auf größere Aufbrüche beschränken. Für Kleinstaufbrüche kann die Stadt auch eine Jahresgenehmigung erteilen.
		E5.4 Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.
		E5.5 Die Stadt sollte für die Durchführung von Aufbrüchen und der Wiederherstellung der Flächen einheitliche Vorgaben machen. Diese sollte sie bereits über die Genehmigungsverfügung zur Verfügung stellen. Dies setzt aber voraus, dass die Stadt auch

Feststellung		Empfehlung
		für alle Aufbrüche tatsächlich eine Genehmigung erteilt. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, ein Handbuch z. B. auch in Form eines Flyers zu erstellen, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt.
		Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger annimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.
		Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufbrüche auch während der Ausführungsphase zumindest stichprobenhaft kontrollieren. Auch die im Rahmen der Eigenkontrolle zu erbringenden Nachweise der Unternehmen sollte sie anfordern, um so die Ausführung zu dokumentieren.
		Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Prozess der Ab- bzw. Übernahme der Aufbrüche optimieren. Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte dabei für jeden Aufbruch mit einer entsprechenden Dokumentation erfolgen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.
		Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können. Dies gilt umso mehr, da auch während der Bauausführung keine Kontrollen durchgeführt werden.
F6	Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich in Schloß Holte-Stukenbrock im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ab. Die Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur konnte die Stadt jedoch bislang nicht sicherstellen.	
F7	Die Stadt wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Zuständigkeiten und das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Die Zustandserfassungen und –bewertungen des Fachbereichs Tiefbau und Umwelt sollten dabei so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügen und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden können.

Feststellung		Empfehlung
F8	Die tendenziell ausgewogene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens und der gute Zustand der Flächen indizieren aktuell kein Risiko für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E8 Die Stadt sollte die Zustandsklassenverteilung einmal jährlich festschreiben, um so die Entwicklung im Zeitverlauf darstellen zu können. Dies ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.
F9	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Insofern kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, in wie weit die eingesetzten Ressourcen eine angemessene Unterhaltung gewährleisten.	E9.1 Die Stadt sollte über eine Kostenrechnung die Aufwendungen für die verschiedenen Anlagenteile der Verkehrsfläche so differenzieren, dass sie die Aufwendungen für die originäre Verkehrsfläche ermitteln kann. Insbesondere große Kostenblöcke wie das Straßenbegleitgrün und Brücken sollten differenziert dargestellt werden.
		E9.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
F10	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Daher kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, ob und in wie weit die Investitionen in das bestehende Vermögen ausreichen um die Erhaltung des Verkehrsflächenvermögens zu gewährleisten.	E10 Die Höhe der Reinvestitionen, wozu die Maßnahmen der Erneuerung und des Umbaus zählen, sind eine entscheidende Grundinformation, um beurteilen zu können, ob die Stadt ausreichend in ihr bestehendes Vermögen investiert. Daher sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese Grunddaten unbedingt laufend erheben und für die eigene interne Steuerung nutzen.

2. Finanzen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt **Schloß Holte-Stukenbrock** 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

2.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			

Die gpaNRW sieht bei der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** nur geringfügigen Handlungsbedarf bei der bestehenden Haushaltssituation. Schloß Holte-Stukenbrock ist es gelungen seit der Einführung des NKF in allen Jahren ausgeglichene oder fiktiv ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Sie unterlag zu keiner Zeit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Trotz negativer Jahresabschlüsse 2014 und 2017 konnte Schloß Holte-Stukenbrock ihr **Eigenkapital** seit 2008 um 7,6 Mio. Euro erhöhen. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt ist sehr gut. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 bilden im interkommunalen Vergleich einen Wert nah dem Maximum ab. Jedoch ist das strukturelle Ergebnis seit 2017 negativ.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock **plant** sehr zurückhaltend. Bei der mittelfristigen Planung liegen die Erwartungen in allen Bereichen unter den Orientierungsdaten des Landes. Im Bereich der Erträge ist dies aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar. Bei den Aufwendungen, insbesondere im Personalbereich könnten die geplanten geringen Steigerungsraten zu einem zusätzlichen Risiko werden. Es bestehen allgemeine Risiken in der Planung, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sind im interkommunalen Vergleich deutlich geringer als in der überwiegenden Zahl der Vergleichskommunen. Die Schulden bestehen im Wesentlichen aus Rückstellungen. Die Gesamtverbindlichkeiten „Konzern Kommune“ sind 2018 die geringsten aller Vergleichskommunen. Liquiditätskredite benötigt die Stadt zu keinem Zeitpunkt. Es ist zu erwarten, dass sich die Verschuldung aufgrund geplanten Investitionen in den nächsten Jahren leicht erhöhen wird.

Die **Selbstfinanzierungskraft** Schloß Holte-Stukenbrocks ist ausreichend um die ordentliche Tilgung der Kredite zu gewährleisten. Zur Finanzierung der geplanten Investitionen geht die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock, aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung, davon aus, dass Kredite nur im geringen Maße nötig sind.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse der Vergangenheit zu verfestigen. Dadurch kann die Stadt die Voraussetzungen schaffen, auch bei den sich abzeichnenden schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen weiterhin ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Zudem erhält sie dadurch den finanziellen Handlungsspielraum.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der **Corona-Pandemie** für den Haushalt der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

2.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hält die vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Beschlüsse der Haushaltssatzung mit geringfügigen Überschreitungen ein. Nach der Aufholung der rückständigen Jahresabschlüsse für die Jahre 2013 bis 2015, nähert sich deren Feststellung im Rat an die zeitliche Vorgabe an. Der Stadt liegen keine aktuellen Gesamtabschlüsse vor. Gesamtabschlüsse muss die Stadt erst seit 2017 mit der Ausgliederung der Stadtwerke aufstellen. Diese liegen noch nicht vor, die Ausschreibung zur Vergabe an ein externes Büro zur Aufstellung läuft. Unterjährig werden die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Verwaltung und Rat über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen umfassend informiert.

Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bisher nicht beschlossen oder eingeleitet. Maßgeblich für die positiven Jahres- und Planergebnisse sind vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Verändern sich diese, überwiegend nicht steuerbaren Parameter, wird Schloß Holte-Stukenbrock den Haushaltsausgleich kaum erreichen.

Die Stadt überträgt konsumtive und investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Investive Auszahlungen erhöhen den Haushaltsansatz in zunehmendem Maße. Gleichzeitig schöpft die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die möglichen investiven Ermächtigungen durchschnittlich nur zu 48 Prozent aus. 2018 lag der Grad der Inanspruchnahme bei gerade mal 28 Prozent. Die Stadt sollte daher bei Haushaltsaufstellung prüfen, ob geplante Investitionsvorhaben im Haushaltsjahr tatsächlich umgesetzt werden können. Die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr werden im jeweiligen Haushaltsplan geregelt.

Die **Fördermittelakquise**, die dezentral organisiert ist, nutzt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock um den Haushalt durch größere Investitionen möglichst nicht zu stark zu belasten. Für die Bewirtschaftung und das Controlling der Fördermittel sind ebenfalls die Fachabteilungen zuständig. Strategische Vorgaben und Ziele hat Schloß Holte-Stukenbrock nicht formuliert.

2.2 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.

2.3 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.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahres- und Gesamtabschlüsse Schloß Holte-Stukenbrock 2012 bis 2020

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Der Jahresabschluss 2018 ist in der Ratssitzung am 01.09.2020 festgestellt worden. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

2.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht seit Einführung des NKF in allen Jahren ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte. Hierdurch hat sie ihre Handlungsfähigkeit erhalten und ist keinen kommunalaufsichtsrechtlichen Einschränkungen unterworfen.

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 Schloß Holte-Stukenbrock 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X		X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X			X		X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen Schloß Holte-Stukenbrock 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.129	-241	1.036	2.502	-5.827	3.783
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	16.354	16.112	17.148	19.650	13.824	17.607
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	91.147	91.367	91.367	92.081	91.796	91.810
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.129	-241	1.036	2.502	-5.827	3.783
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	-122*	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,2	pos. Ergebnisse	5,2	pos. Ergebnis	

*Zuführung in die Sonderrücklage zur technischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Wasserwerkes gemäß § 109 Abs. 1 Satz 2 GO NRW

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

In den Jahren 2014 und 2017 musste die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Ausgleichsrücklagen zum Haushaltsausgleich heranziehen. Eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklagen war zu keiner Zeit nötig.

Jahresergebnisse und Rücklagen Schloß Holte-Stukenbrock 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.935	-2.844	-1.550	-2.794	-3.747
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	14.672	11.828	10.278	7.484	3.737
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	91.810	91.810	91.810	91.810	91.810
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.935	-2.844	-1.550	-2.794	-3.747
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	2,7	2,7	1,5	2,7	3,8

Die Höhe der Ausgleichsrücklagen erlaubt es **Schloß Holte-Stukenbrock**, trotz durchgängig geplanter negativen Jahresergebnissen bis 2023, einen fiktiven Haushaltsausgleich darzustellen.

Bei der berücksichtigten Mehrheitsbeteiligung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock handelt es sich um die 2017 gegründete:

- Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH

Ausführliche Erläuterungen zu den Mehrheitsbeteiligungen finden sich im Teilbericht „Beteiligungen“.

2.3.2 Ist-Ergebnisse

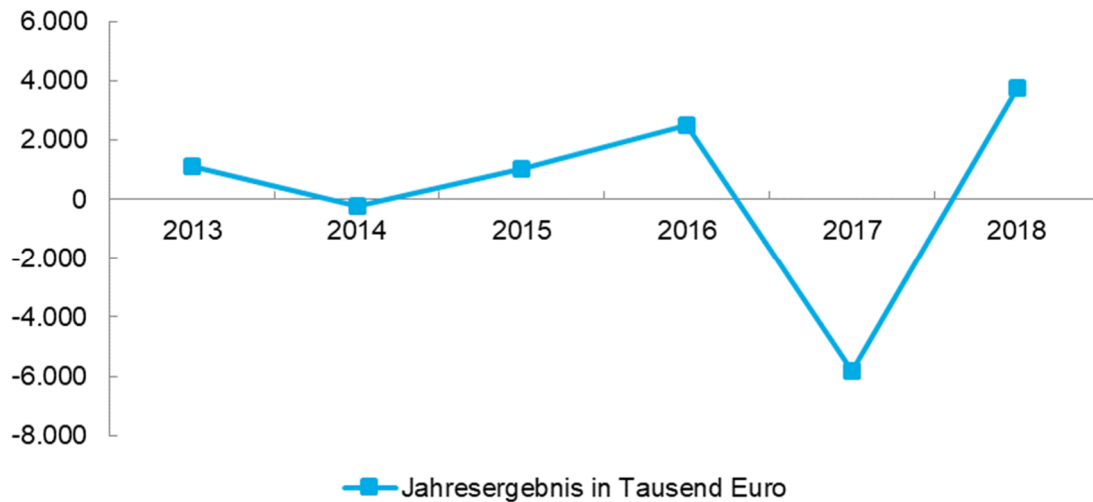
→ Feststellung

Die Jahresergebnisse schwanken erheblich und sind stark von den Gewerbesteuern abhängig. Schloß Holte-Stukenbrock befindet sich seit 2017 in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

Die Aufstellung eines Gesamtabchlusses war bis 2016 nicht nötig. Gesamtabchlüsse für die Jahre 2017 und 2018 liegen noch nicht vor. Daher konnten keine Ergebnisse in der Prüfung berücksichtigt werden.

Jahresjahresergebnisse Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2018



Das Jahresergebnis der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** unterliegt großen Schwankungen. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt die Gewerbesteuer. Im Jahr 2017 brach die Gewerbesteuer stark ein. Während sie 2016 knapp 19,7 Mio. Euro betrug, erreichte sie 2017 lediglich neun Mio. Euro und verzeichnete somit einen hohen Jahresfehlbetrag.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen, mit deren Hilfe sie schwankende Jahresergebnisse kompensieren kann.

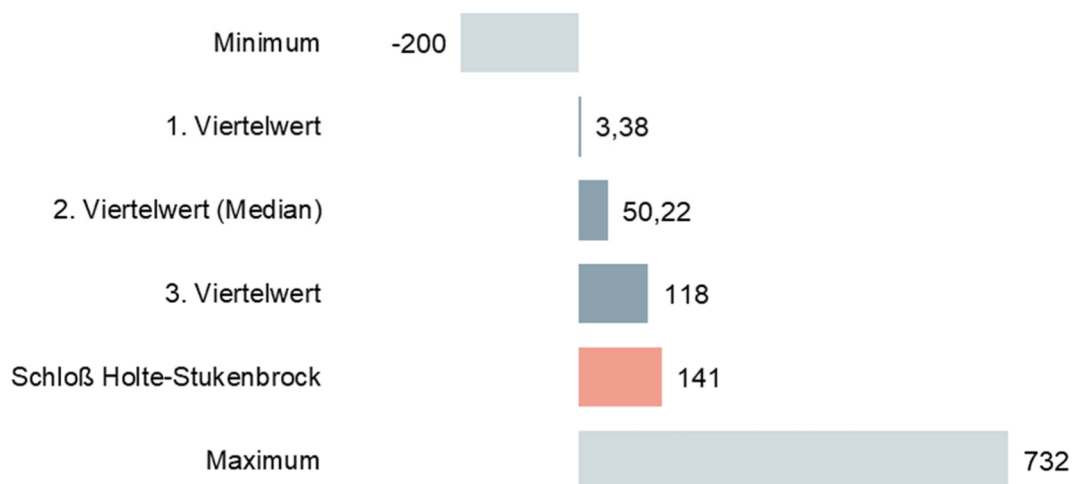
Aufgrund des September Prognoseberichtes geht Schloß Holte-Stukenbrock von einem deutlich positiveren Jahresergebnis 2019 aus. Entgegen der Planung von minus drei Mio. Euro wird ein Überschuss von drei bis 3,5 Mio. Euro erwartet. Ursächlich hierfür sind zum einen höhere

- Gewerbesteuererträge,
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden,
- Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer,
- Erträge aus der Erstattung von verbundenen Unternehmen und Beteiligungen,

zu anderen niedrigere

- Versorgungsaufwendungen,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, hauptsächlich Aufwendungen für die Instandhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen
- Transferaufwendungen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich hat sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auch 2018 unter den 75 Prozent der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen positioniert. Lediglich das Jahre 2017 schloss schlechter ab.

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 und die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz die strukturelle Haushaltsituation beeinflussen. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung folgendes betrachtet: Wie fiele das Jahresergebnis 2018 aus, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben.

Hierzu zählen Einmaleffekte bei der Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen, übrige sonstige Aufwendungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit, Zinserträge aus der Gewerbesteuer, sowie Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Schloß Holte-Stukenbrock	
Jahresergebnis	3.783
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	-20.256
Bereinigungen Sondereffekte	-342
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.816
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	15.548
= strukturelles Ergebnis	-1.268

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von 1,3 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Für diese Abweichung sind maßgeblich die durchschnittlichen Steuererträge verantwortlich, insbesondere die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer. Abweichung des IST-Wertes vom Durchschnittswert 2018:

- Gewerbesteuer ist um 2,3 Mio. Euro höher,
- Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ist um 1,4 Mio. Euro höher.

Das strukturelle Ergebnis bekräftigt zudem, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit.

Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Dies wird nur eintreten, wenn die Stadt die möglicherweise auftretenden negativen wirtschaftlichen Entwicklungen mit einer Haushaltskonsolidierung auffangen kann.

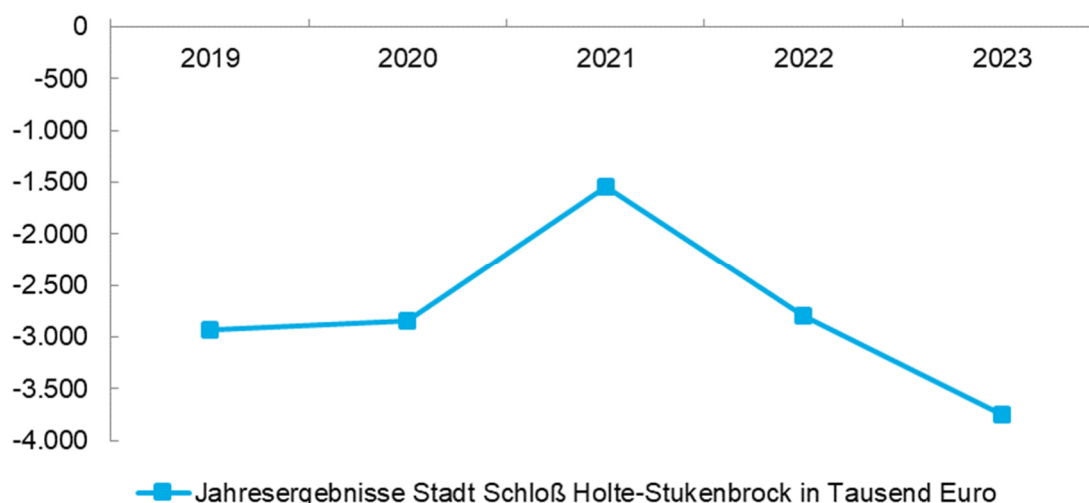
2.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Das bis zum Jahr 2023 geplante jährliche Defizit ist der vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Planung geschuldet. Die gpaNRW sieht dies für die Ertragsseite als nachvollziehbar Planungsgrundlage an, allerdings sind zusätzliche Risiken insbesondere in der Planung der Personalkosten festzustellen.

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 Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die Kommune Schloß Holte-Stukenbrock plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von rund vier Mio. Euro. Die Planergebnisse liegen dabei auffällig unter den durchschnittlichen Jahresergebnissen der letzten sechs Jahre. Auch in den Vorjahren hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eine eher vorsichtige Planung betrieben, die Planansätze lagen zum Teil weit unter den tatsächlichen Jahresergebnissen.

→ Empfehlung

Die deutlichen Ergebnisverbesserungen sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus daraufgelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 und Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				

Grundzahlen	2018 und Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Grundsteuer B	2.757	2.800	43	0,3
Gewerbsteuer*	18.289 (15.958)	17.000	-1.289 (1.042)	-1,5 (1,3)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer*	15.375 (13.361)	15.734	359 (2.374)	0,5 (3,3)
Ausgleichsleistungen*	1.217 (1.136)	1.297	80 (161)	1,3 (2,7)
Übrige Erträge*	16.082 (20.434)	12.951	-3.130 (-7.483)	-4,2 (-8,7)
Aufwendungen				
Personal- u. Versorgungsaufwendungen	9.878	9.770	-108	-0,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.568	9.484	916	2,1
Allgemeine Kreisumlage*	11.343 (11.928)	13.100	1.757 (1.172)	2,9 (1,9)
Jugendamtsumlage	5.864	8.000	2.136	6,4
Transferaufwendungen (ohne Kreis- und Jugend- amtsumlage, Steuerbeteiligungen)	3.237 (2.954)	4.106	869 (1.151)	4,9 (6,8)
Steuerbeteiligungen*	3.281 (2.979)	1.610	-1.671 (-1.369)	-13,3 (-11,6)
Übrige Aufwendungen*	7.676 (7.692)	7.460	-216 (-232)	-0,6 (-0,6)

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

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

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

Die **Gewerbsteuer** der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock unterlag in den letzten Jahren starken Schwankungen. Insbesondere im Jahr 2017 kam es, aufgrund der Abwanderung eines Unternehmens in die Nachbargemeinde, zu einem massiven Einbruch. 2019 plant die Stadt mit steigenden Gewerbesteuererträgen. 2020 geht Schloß Holte-Stukenbrock von einem Rückgang der Gewerbsteuer aus, um dann in der mittelfristigen Planung einen Betrag von 17 Mio. Euro fest-

zulegen. Dabei legt Schloß Holte-Stukenbrock bei der Planung nicht die vom Land NRW in ihren Orientierungsdaten³ veröffentlichten Steigerungsraten zugrunde. Ausgehend vom Mittelwert der Jahre 2013 bis 2018 ist die Planung vorsichtig und nachvollziehbar. Dennoch können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen, wie bereits 2017 geschehen, dazu führen, dass die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Auch unerwartete Erstattungen können das Ergebnis belasten. Die Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und von der Stadt nicht beeinflussbar. Über das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko hinaus sieht die gpaNRW trotzdem keine zusätzlichen Risiken aus der städtischen Planung.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock. Im Eckjahresvergleich 2018 bis 2023 geht die Stadt von einer Steigerung von rund 359.000 Euro aus. Für das Jahr 2019 plant Schloß Holte-Stukenbrock mit einer Steigerung der Erträge, die aber 2020 geringfügig fallen. In der mittelfristigen Planung ist keine Steigerung geplant, obwohl die Orientierungsdaten einen durchschnittlichen Anstieg der Anteile an der Einkommenssteuer von fünf Prozent und bei der Umsatzsteuer von zwei Prozent vorsehen.

Für die Jahre 2021 bis 2023 ermittelt das Finanzministerium NRW eine neue Schlüsselzahl⁴, die im Laufe des Jahres 2020 bekannt gegeben wird. Es bleibt abzuwarten wie sich die neue Schlüsselzahl auf die Planung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auswirkt

Ein Risiko besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen, auch wenn sich diese zuletzt in Schloß Holte-Stukenbrock ausschließlich positiv entwickelt haben. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Die **Steuerbeteiligungen** hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gemäß dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit noch immer in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock plant entsprechend. Daher liegen keine zusätzlichen Risiken vor.

Bei der **Kreis- und Jugendamtsumlage** konnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz des Kreises Gütersloh nicht berücksichtigt, da zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung noch keine Informationen vorlagen. Aus diesem Grund ba-

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19

⁴ Als Schlüsselzahl bezeichnet man den Anteil der Einkommensteuerleistungen der Bürger der entsprechenden Kommune an den Einkommenssteuerleistungen aller Bundesbürger.

siert die Planung auf Rahmendaten und Fakten zur Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen. Schloß Holte-Stukenbrock geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2023 von 1,8 Mio. Euro aus. Der mittlerweile vorliegende Haushaltsplan 2020 des Kreises Gütersloh, der eine Kreisumlage für Schloß Holte-Stukenbrock in Höhe von 13,1 Mio. Euro vorsieht, bestätigt die Planung. Auch bei der Jugendamtsumlage hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock mit einem starken Anstieg der Aufwendung geplant. Ihre Planung für 2020 hat sich bestätigt. Hier sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

2019 erwartet Schloß Holte-Stukenbrock **Personalaufwendungen** von annähernd 8,2 Mio. Euro, die bis 2023 auf 8,4 Mio. Euro steigen. Die Personalaufwendungen beinhalten, entgegen der Planung 2017, Aufwendungen für das Personal der Betriebsteile Hallenbad und Wasserkwerk. Diese werden ertragswirksam mit den Stadtwerken verrechnet. Die Personalaufwendungen 2018 des Kernhaushaltes verringern sich dadurch im Schnitt um rund 800.000 Euro.

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Bei der mittelfristigen Planung liegt sie unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Orientierungsdaten des Landes lediglich eine Zielgröße darstellen, die nur mithilfe zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann.

Grundsätzlich besteht in der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen zusätzlich das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht beeinflussen kann.

Die **Versorgungsaufwendungen** beinhalten auch die Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Bis zum Jahr 2016 hat Schloß Holte-Stukenbrock keine Versorgungsaufwendungen in der Ergebnisrechnung gebucht. Erst 2017 erfolgt die separate Ausweisung der Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger. Die Bewertung erfolgt mit dem durch § 36 Abs. 1 GemHVO NRW⁵ (alte Fassung) vorgegebenen Rechnungszins von 5 Prozent auf Basis der Richttafeln 2005 G von Klaus Heubeck. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31.12. des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gem. BesVersAnpG 2015/2016 NRW⁶ berücksichtigt.

Im Eckjahresvergleich steigen die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** um durchschnittlich zwei Prozent pro Jahr an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung von steigenden Aufwendungen im Jahr 2019 und 2020. Die Steigerung beträgt hier 17 bzw. neun Prozent. Ursächlich hierfür sind erhöhte Aufwendungen für Instandhaltungen an Gebäuden und Grundstücken.

Ab 2021 werden die Aufwendungen aufgrund des abgeschlossenen Projektes „Gute Schule“ wieder zurückgehen. Der Haushaltsansatz wurde in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten. Im Jahresabschluss 2018 fielen die Aufwendungen rund 2,2 Mio. Euro geringer aus,

⁵ Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen, gültig bis 31.12.2018

⁶ Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2015/2016 im Land Nordrhein-Westfalen

als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Das Planungsverhalten der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition nicht.

Die **Transferaufwendungen** mit einem Anteil von 47,6 % an den Gesamtaufwendungen stellen im Rahmen der Ergebnisrechnung neben den Personalaufwendungen, sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, den größten Aufwandsposten dar.

Hier sind neben der Kreis- und Jugendamtsumlage und Steuerbeteiligungen im Wesentlichen soziale Leistungen enthalten, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, den erzieherischen Hilfen und die Tagesbetreuung von Kindern.

Für den Anstieg der Transferaufwendungen um 869.000 Euro ist fast ausschließlich die geplante Entwicklung im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Bei den Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern kommt es bis 2023 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Dies ist begründet durch neu zu schaffende Betreuungsplätze aufgrund der gestiegenen Nachfrage sowie Änderungen durch das Kinderbildungsgesetzes NRW. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt

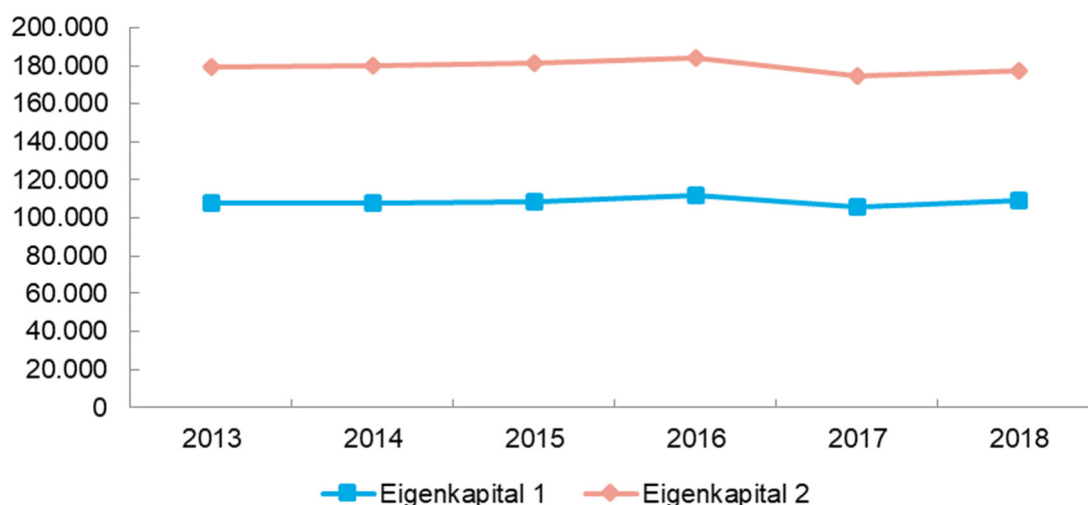
2.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ihr Eigenkapital weiter erhöht. Ihre Eigenkapitalausstattung ist sehr gut. Von der gesetzlichen Überschuldung ist die Stadt, selbst bei den geplanten Jahresfehlbeträgen, weit entfernt.

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 Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2018

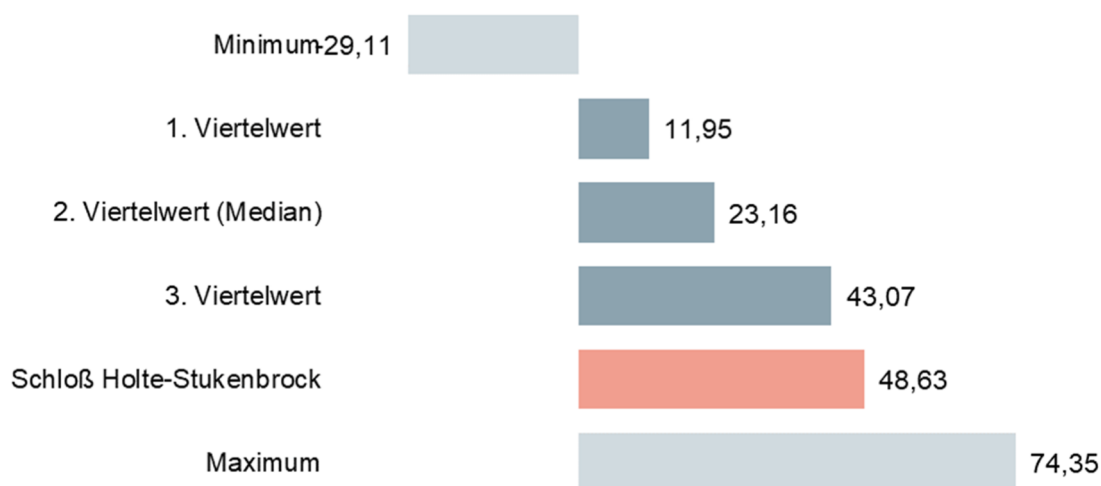


Der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** ist es gelungen, das Eigenkapital 1 aus der Eröffnungsbilanz von rund 102 Mio. Euro auf 109 Mio. Euro zu erhöhen. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 49 Prozent gehört Schloß Holte-Stukenbrock zu den 75 Prozent der Kommunen mit der höchsten Quote.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Dieses ist im Eckjahresvergleich 2014 bis 2018 um 1,6 Mio. Euro gesunken. Ursächlich hierfür sind gesunkene Beiträge in Höhe von 6,1 Mio. Euro, diese Veränderung ist zum Teil auf die Gründung der Stadtwerke SHS GmbH 2017 zurückzuführen.

Durch die bis 2023 geplanten negativen Jahresergebnisse in Höhe von rund 14 Mio. Euro würde sich das Eigenkapital verringern. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die geplanten Defizite tatsächlich eintreten. Bereits in den Vorjahren hat Schloß Holte-Stukenbrock eher vorsichtig geplant und konnte die Jahre deutlich besser abschließen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gehört zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene bilden sogar das Minimum. Den Reinvestitionsbedarf in die Vermögensstruktur hat die Stadt entsprechend eingeplant

→ Feststellung

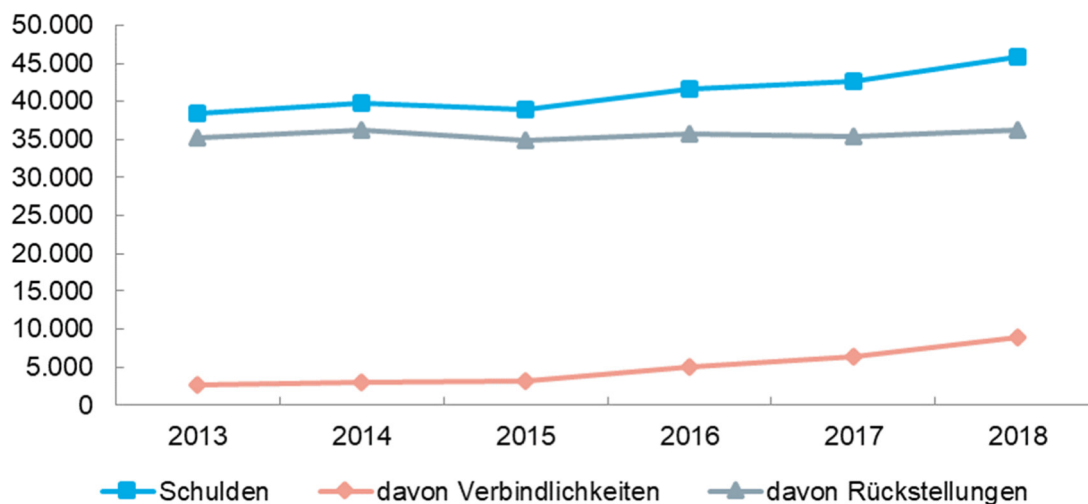
Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Aufgrund der guten Finanzausstattung der Stadt, sind die geplanten Investitionen nur zu einem geringen Teil über Kredite zu finanzieren.

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, wenn möglich, die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

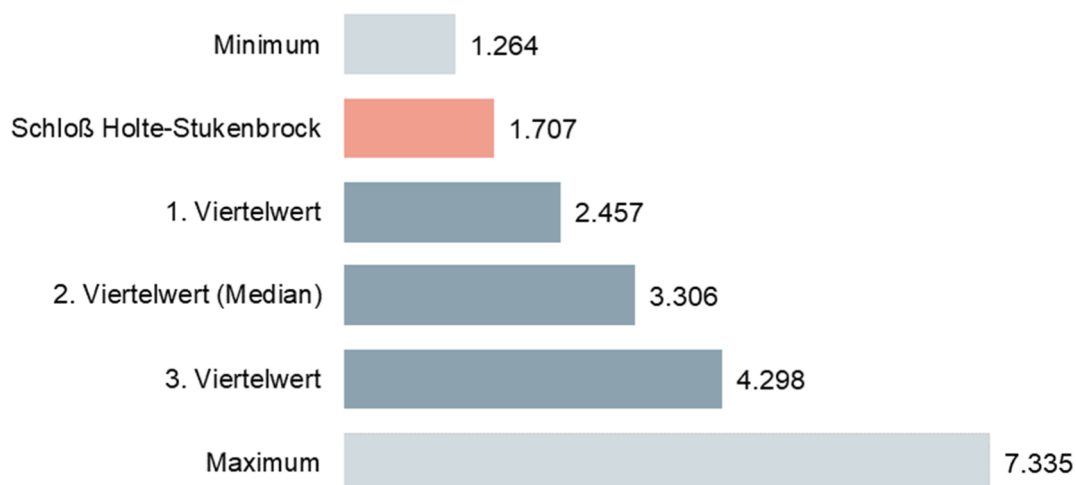
Da die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, stellen wir die Schulden des Kernhaushaltes dar. Für die Beteiligungen können wir lediglich die Verbindlichkeiten darstellen. Die Verbindlichkeiten haben wir für den Konzern Kommune ermittelt und in den Vergleich gestellt.

Schulden Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Schulden der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sind geprägt durch Rückstellungen (siehe Kapitel „Rückstellungen“). Diese machen 80 Prozent der Gesamtsumme aus. Verbindlichkeiten spielen eher eine untergeordnete Rolle.

Schulden je Einwohner 2018



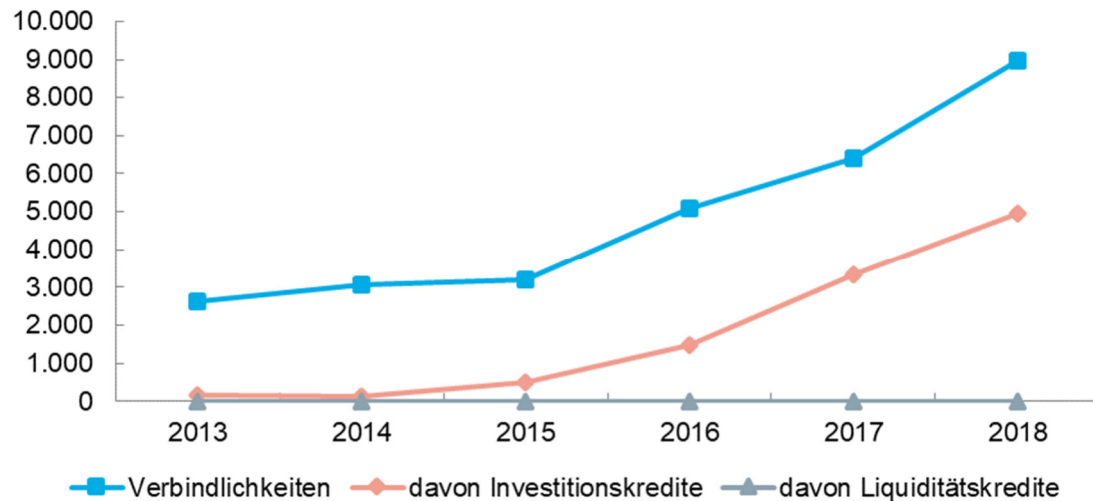
In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.



Die Gesamtschulden je Einwohner der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock lag in den Jahren 2014 bis 2018 unterhalb des 1. Viertelwert. Schloß Holte-Stukenbrock gehört mit 1.707 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Schulden.

2.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2015 bis 2018

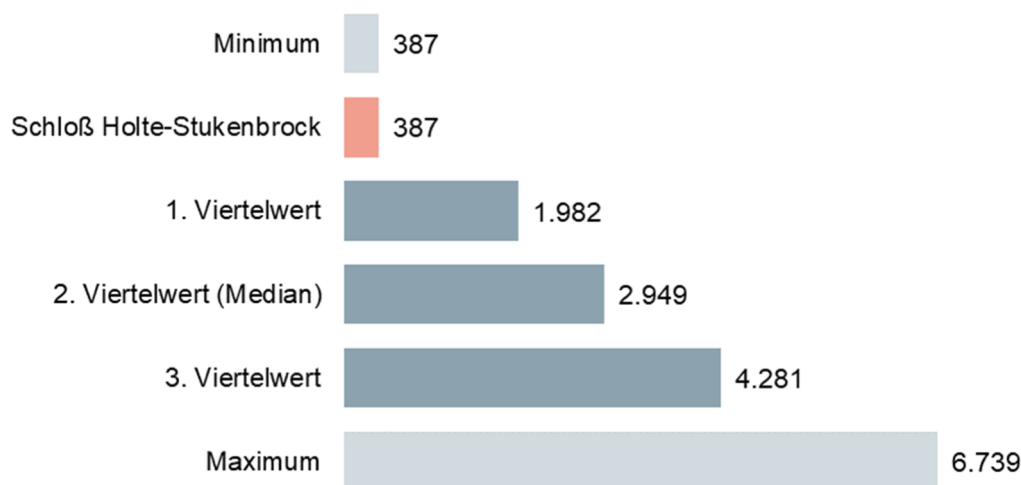


Die Investitionskredite sind im Eckjahresvergleich um 3,6 Mio. Euro auf fünf Mio. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür waren der Aus- und Aufbau der Schulinfrastruktur und von Flüchtlingsheimen. Kredite zur Sicherstellung der Liquidität benötigte Schloß Holte-Stukenbrock zu keiner Zeit.

Für die Jahre 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen (über 50 Prozent)⁷ unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung ist im Anhang in Tabelle 7 dargestellt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

⁷ In die Betrachtung werden nur Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH einbezogen

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 53 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von Schloß Holte-Stukenbrock sind im Vergleichszeitraum von 2014 nach 2018 von 117 Euro kontinuierlich auf nunmehr 387 Euro gestiegen. Seit 2014 weist die Schloß Holte-Stukenbrock unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auf und bildet im interkommunalen Vergleich das Minimum ab.

2.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	678	423	1.712	468	-485
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-19.193	-14.754	-11.279	-2.354	777
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-18.516	-14.331	-9.567	-1.886	291
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	13.281	7.381	0	0	0
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.234	-6.950	-9.567	-1.886	291

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** plant bis 2022 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, erst 2023 geht sie von einem negativen Ergebnis aus. Aus dem Saldo von

2,8 Mio. Euro kann Schloß Holte-Stukenbrock die ordentlichen Tilgungen von Krediten in Höhe von 203.259 Euro finanzieren. Die geplanten Investitionen in Höhe von 80,4 Mio. Euro kann Schloß Holte-Stukenbrock nur anteilig aus dem positiven Saldo finanzieren.

Zu den geplanten Investitionen gehört unter anderem die Gewährung eines Darlehns an die Stadtwerke zur Aufstockung der Anteile an der Westfalen Weser AG (WWE) 2019 in Höhe von 10,5 Mio. Euro, die aus eigenen Mittel – ohne Kredite - finanziert wird. Dadurch kann ein positiver Zinseffekt im Haushalt dargestellt werden. Auch werden auf diese Weise Strafzinsen auf Guthaben vermieden. Es ergibt sich bis 2022 ein Finanzmittelfehlbetrag.

Zum Teil finanziert Schloß Holte-Stukenbrock die Investition aus Zuwendungen, z.B. aus dem Programm „Gute Schule 2020“.

Hier einige Beispiele der geplanten Investitionen:

- Energetische Sanierung Katholische Grundschule Stukenbrock,
- IT-Ausstattungen an Schulen,

Für die darüber hinaus gehenden Investitionen sieht die Stadt, aufgrund ihrer gute Finanzlage, nur geringe Kreditaufnahmen (12,7 Mio. Euro) vor.

Das Bestreben der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock liegt darin, ich zitiere: “den Großteil der Investitionen über die „freien Spitzen“ aus laufender Verwaltungstätigkeit zu finanzieren“.

2.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, mit einem Anteil von 43,2 Prozent an der Gesamtsumme der Rückstellungen, gebildet. Diese sind im Betrachtungszeitraum um ca. 4,8 Mio. Euro gestiegen. Eine Rückdeckungsversicherung sorgt für die Absicherung der Pensionszusagen. Seit 2015 zahlt Schloß Holte-Stukenbrock in den Versorgungsfond der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) ein. Die Stadt beabsichtigt langfristig das Niveau der Pensions- und Beihilferückstellungen zu erreichen. Die damit erreichte Ausfinanzierung soll dazu beitragen, die Liquidität zu entlasten und letztlich den finanziellen Spielraum zu sichern.

Die Drohverlustrückstellung aus 2017 in Höhe von rund 19 Mio. Euro bleibt weiterhin bestehen. Die Rückstellung wurde gebildet, da eine Firma gegen die Gewerbesteueranforderung aus 2006 geklagt hat.

2.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. Falls eine Verkehrsflächenprüfung durchgeführt wird: So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16		GND Kommune	./ RND Kommune 31.12.2017	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2017
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	70	21	71	5.421.129
Verwaltungsgebäude	40	80	80	47	41	5.312.066
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	50	21	57	1.371.687
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	68	15	5.004.183
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	36	56	16.438.795
Schulsporthallen	40	60	60	22	63	6.960.021
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	49	30	2.396.024
Hallenbad	40	70	60	16	73	0
Abwasserkanäle	50	80	76*	50	34	24.726.842
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	26	48	38.711.170

*Durchschnittswert

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Der durchschnittliche Anlageabnutzungsgrad insbesondere Wohngebäude und der Schulsporthallen zeigt einen Handlungsbedarf auf. Das Hallenbad hat bereits drei Viertel seiner Nutzungsdauer erreicht, ist aber auch komplett abgeschrieben. Diese Situation wäre bedenklich, wenn gleichzeitig keine Investitionstätigkeit erfolgen würde.

Grundsätzlich hat sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern

aufgrund geringerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

Das Vermögen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock besteht überwiegend aus Sachanlagen. Im Jahr 2018 hat das Sachanlagevermögen mit rund 178 Mio. Euro einen Anteil von rund 95 Prozent an der Bilanzsumme von rund 188 Mio. Euro.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote Schloß Holte-Stukenbrocks schwankt zwischen 85 und 138 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 114 Prozent. Die Bilanzwerte sind mit Ausnahme der Position „Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen“ incl. „Wasserversorgungsanlagen“ unauffällig. Seit 2013 ist der Bilanzwert dieser Position um knapp sieben Mio. Euro gesunken. Dies ist vor allem der Übertragung der Wasserversorgungsanlagen, Umbuchung des Anlagevermögens in Höhe von 5,7 Mio. Euro, auf die Stadtwerke Schloßsch Holte-Stukenbrock GmbH geschuldet.

Seit 2013 ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ um knapp 1,7 Mio. Euro gesunken. Allerdings ist die Altersstruktur des Straßenvermögens mit durchschnittlich 48 Prozent noch unauffällig. Dies bestätigt auch die von der Stadt zur Verfügung gestellte Aufstellung nach Zustandsklassen (siehe Berichtsteil „Verkehrsflächen“).

Aufgrund der teilweisen verschobenen Instandhaltungen, können unvorhergesehenen Maßnahmen aus Sicherheitsgründen oder Substanzerhaltung nötig sein

Für 2020 plant die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock größere Investitionen, einige sind hier aufgeführt:

- Erweiterung der Gesamtschule „Am Hallenbad“,
- Helleforthstraße,
- Zuschuss Umbau Hallenbad,
- Neubau Asylantenunterkunft,
- energetische Sanierung.

Allein 2020 sind Investitionsmaßnahmen von rund 22 Mio. Euro geplant. Die Investitionen werden nicht nur die Kreditverbindlichkeiten erhöhen, sie werden auch die künftigen Haushalte mit höheren Abschreibungen belasten.

2.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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.

2.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hält die gesetzlichen Fristen zur Auf- und Feststellung der Haushaltsatzung ab dem Jahr 2020 ein. Lediglich der Jahresabschluss 2016 konnte fristgerecht eingebracht werden. Ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor.

→ Feststellung

Die monatlich erstellten Finanzprognoseberichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei. Der Rat wird ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW vor dem Hintergrund der Haushaltssituation ausreichend.

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 Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Der Rat der Stadt **Schloß Holte-Stukenbrock** hat den Haushalt 2020 im Dezember beschlossen. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht ist in den vergangenen Jahren erst im I. Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgt. Damit wird die Frist des § 80 Abs. 5 Satz 2 GO NRW überschritten.

Die Jahresrechnungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erfolgen mit starken Verzögerungen, lediglich der Jahresabschluss 2016 erfolgte fristgerecht. Die Abschlüsse 2017 und 2018 konnten erst im Jahr 2019 bzw. 2020 aufgestellt werden. Ursächlich dafür war die Gründung der Stadtwerke GmbH.

Bis 2016 musste Schloß Holte-Stukenbrock keinen Gesamtabschluss aufstellen. Mit der Gründung der Stadtwerke ist die Aufstellung eines Gesamtabchlusses, gemäß § 116 GO NRW, pflichtig. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock will sich dazu externer Hilfe bedienen. Die Ausschreibung ist erfolgen.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock über ein Finanzcontrolling. Berichte werden zentral in der Kämmererei erstellt, die Prognose dazu liefern die einzelnen

Fachabteilungen. Der Finanzprognosebericht erscheint vierteljährig und soll eine möglichst frühzeitige Prognose des zu erwartenden Jahresergebnis liefern. Basis bilden die Finanzdatenauswertungen der einzelnen Monate. Abweichungen werden den Budgetverantwortlichen direkt zur Kenntnis gegeben.

Der Finanzprognosebericht umfasst folgende Teilbereiche:

- Ergebnisprognose,
- Ertragsprognose,
- Aufwandsprognose,
- Prognose der Investitionstätigkeit.

Der Rat wird in der entsprechenden Sitzung informiert. Zudem sind die Produktverantwortlichen dazu verpflichtet am 1. September des Jahres Zwischenberichte zu erstellen, in dem der Stand und die Entwicklung der Budgets und zur Inanspruchnahme der gegenseitigen Deckungsfähigkeit Stellung zu nehmen ist. Aus den Einzelberichten erstellt die Kämmerei einen Gesamtbericht zur Vorstellung in der nächsten Haupt- und Finanzausschusssitzung. Im Zuge der Jahresabschlussarbeiten erstellt die Kämmerei auf gleichem Wege ein Jahresabschlussbericht, welcher die Ergebnisse und wesentlichen Entwicklungen der Produkte im Jahresverlauf darstellt.

2.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In Schloß Holte-Stukenbrock verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht eingeplant.

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

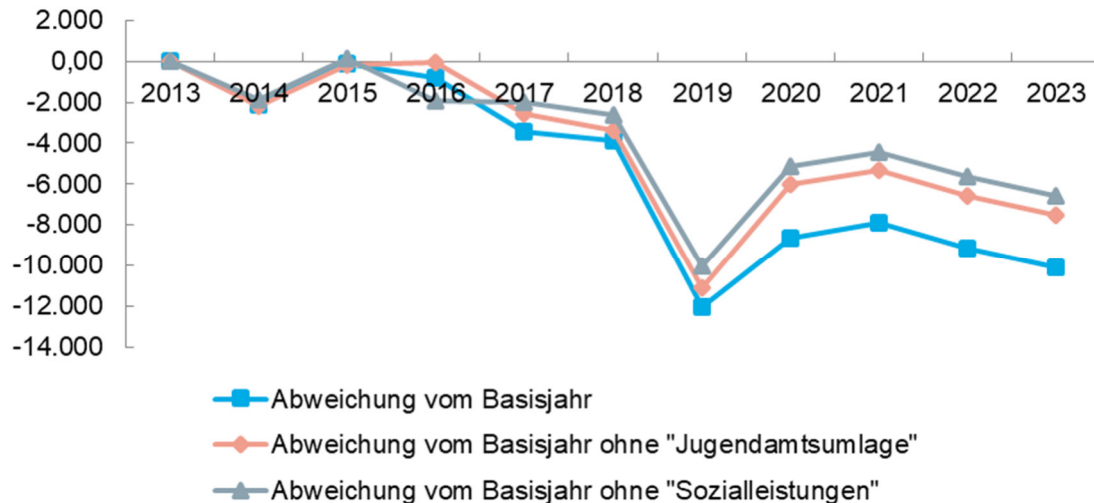
Folgende Sondereffekte (Differenz zum Median) wurden für die Jahre 2013 bis 2018 bereinigt:

- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden,
- Zinserträge aus der Gewerbesteuer,
- Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen,

- übrige sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

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

Bereinigte Jahresergebnisse Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2023



2013 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Ausgehend vom Basisjahr 2014 verläuft die Entwicklung analog zu den Jahresergebnissen schwankend. Der Trendverlauf zeigt, dass die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock Konsolidierungsmaßnahmen bisher nicht beschlossen oder eingeleitet hat. Einbrüche bei der Gewerbesteuer, wie 2014 und 2017 geschehen, kann sie nicht kompensieren.

Von 2018 nach 2019 fällt die Trendkurve stärker ab. Hier zeigt sich ein typischer Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt. Für das Jahr 2019 ist nach vorläufiger Prognose jedoch von einer deutlichen Verbesserung auszugehen. Nach dem zugrunde gelegten Haushaltsplänen 2019 und 2020 sind bis 2023 kontinuierlich geringe Jahresüberschüsse kalkuliert. Diese werden deutlich unter den bis 2018 erzielten Jahresergebnissen liegen. Der kommunale Steuerungstrend bleibt demnach negativ. Damit wird deutlich, dass die geplanten Jahresüberschüsse insbesondere auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen beruhen, die die Gemeinde im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen besonders die Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer.

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund eine Mio. Euro weniger negativ. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 516.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 187.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 460.000 Euro

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich ergreifen, um den künftigen Ergebnisverschlechterungen entgegenzuwirken. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.

2.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Im Vergleich positioniert sich die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Schloß Holte-Stuken- brock	Kreis Gütersloh	fiktiver Hebe- satz	Regierungsbe- zirk Detmold	gleiche Grö- ßenklasse
Grundsteuer A	175	214	223	262	297
Grundsteuer B	280	374	443	490	548
Gewerbesteuer	370	392	418	429	414

Derzeit liegen die Hebesätze der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock weit unter den fiktiven Hebesätzen des GFG. Bisher hat die Stadt auch mit niedrigen Hebesätzen positive Jahresergebnisse erreicht. Aufgrund der absehbaren wirtschaftlichen Verschlechterungen kann eine weitere Hebesatzerhöhung voraussichtlich nicht vermieden werden. Grundsätzlich sollte sie zuerst andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen.

2.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ Feststellung

Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Schloß Holte-Stukenbrock die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem

sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.

→ Feststellung

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

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt.

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

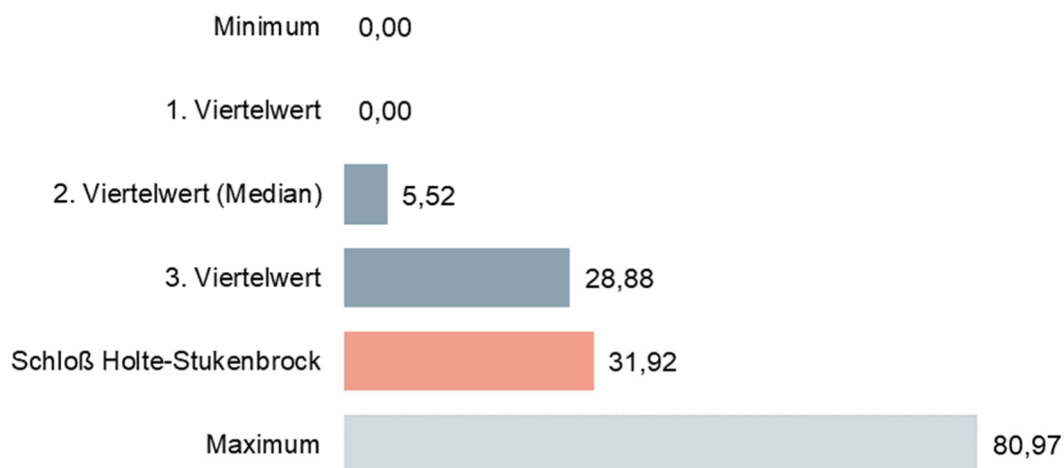
Die Grundsätze zu Übertragung der Ermächtigungsübertragung ist dem jeweiligen Haushaltsplan der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock beigelegt. Hiernach erfolgt eine Übertragung nur auf Antrag, dieser muss der Kämmererei bis zum 31. Januar des Folgejahres vorliegen und kann in begründeten Fällen abgewiesen werden. Schloß Holte-Stukenbrock überträgt konsumtive Aufwendung bzw. Auszahlungen nur, wenn sie zur Abrechnung ausstehen oder bereits Leistungen erbracht wurden.

Ordentliche Aufwendungen Schloß Holte-Stukenbrock 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	48.503	49.746	52.674	58.063	50.736
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	572	727	844	1.273	855
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	1,18	1,46	1,60	2,19	1,68
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	49.075	50.473	53.518	59.336	51.591
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,16	1,44	1,58	2,14	1,66
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	47.120	48.650	52.320	69.094	49.859
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,02	96,39	97,76	116	96,64

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock plant ihre Aufwendungen, mit Ausnahme des Jahres 2017, in ausreichender Höhe. Die Haushaltsansätze werden durch die Ermächtigungsübertragungen nur zu einem vernachlässigbaren Teil erhöht. Gleichwohl überträgt Schloß Holte-Stukenbrock im interkommunalen Vergleich mehr konsumtive Ansätze ins folgende Haushaltsjahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

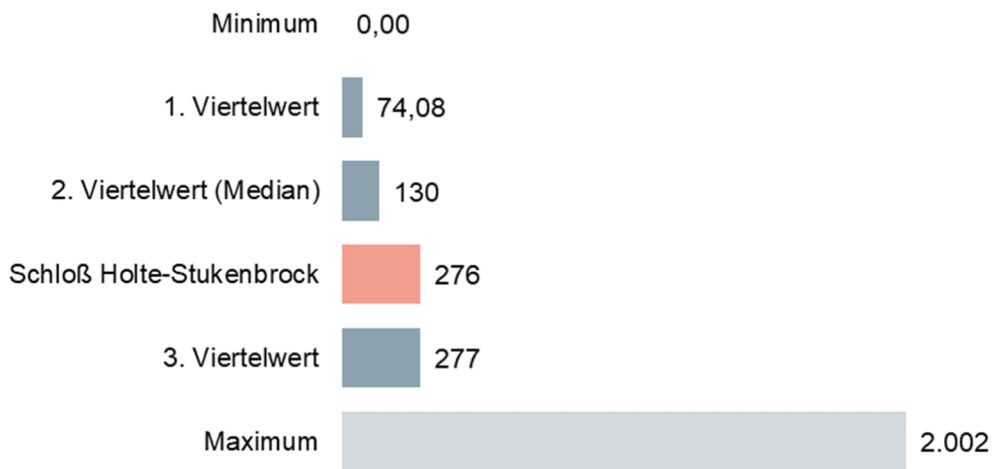


Investive Auszahlungen Schloß Holte-Stukenbrock 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.484	10.127	10.269	16.800	15.125
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.318	2.305	1.781	4.554	7.389
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	13,90	22,76	17,34	27,63	48,85
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.802	12.432	12.050	21.034	22.513
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	12,20	18,54	14,78	21,65	32,82
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.494	6.825	5.627	9.696	6.335
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	50,86	54,90	46,70	46,10	28,14

Die Stadt Holte-Stukenbrock hat in allen geprüften Jahren die investiven Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe geplant. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen war zu keiner Zeit notwendig. Im Schnitt wurden durchschnittlich nur 45 Prozent ausgeschöpft. Auffällig ist, dass die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im Zeitverlauf steigen, die Inanspruchnahme dagegen rückläufig ist.

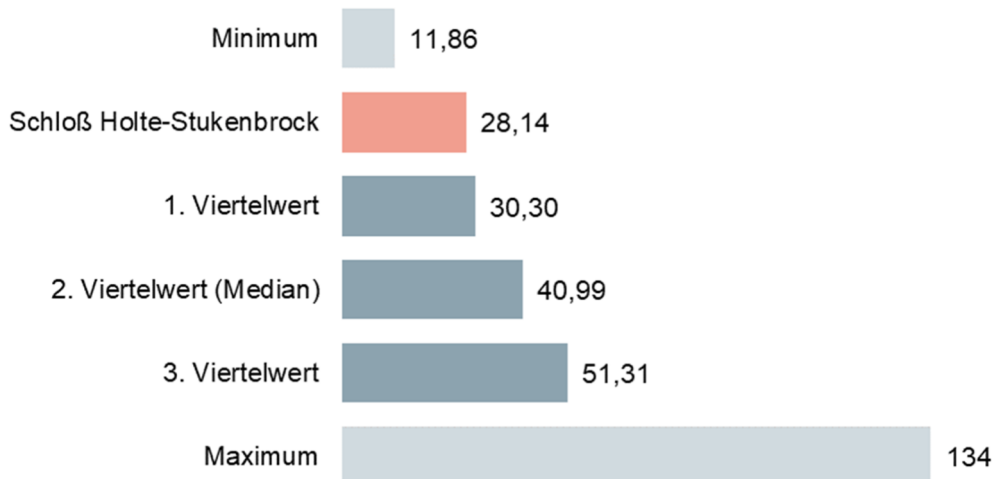
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



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



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



Im interkommunalen Bereich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen postiert sich die Stadt bis 2017 über dem Median. Dies änderte sich mit der Ausgliederung der Stadtwerke.

→ **Empfehlung**

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

2.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

2.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat ihr Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte strategische Vorgaben und Ziele hat Schloß Holte-Stukenbrock nicht.

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.

Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder Prozessabläufen liegen nicht vor. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Einen Überblick über alle förderfähigen Maßnahmen bzw. laufende Fördermaßnahmen in der Verwaltung fehlt.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Vorhalten einer zentralen Übersicht über förderfähige Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Für die Fördermittelakquise „Soziales Quartier“ wurde ein externes Büro beauftragt. Nach Aussage der Stadt waren in der Vergangenheit Förderanträge nicht positiv beschieden worden, die Gründe dafür sind nicht bekannt.

2.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Feststellung

Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Schloß Holte-Stukenbrock nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren vermieden werden.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den dezentralen Organisationseinheiten überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit. Einen genauen Überblick über alle konsumtiven und investiven Förderungen hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht. Rückzahlungen von Fördermitteln konnte die Stadt in den letzten Jahren vermeiden.

➔ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte alle wesentlichen Informationen von Förderprojekten zentral pflegen. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen auch im Vertretungsfall fristgerecht abzuwickeln..

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltsstatus				
F 1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht seit Einführung des NKF in allen Jahren ausgeglichene bzw. aktiv ausgeglichene Haushalte. Hierdurch hat sie ihre Handlungsfähigkeit erhalten und ist keinen kommunalaufsichtsrechtlichen Einschränkungen unterworfen.	37		
Ist-Ergebnisse				
F 2	Die Jahresergebnisse schwanken erheblich und sind stark von den Gewerbesteuern abhängig. Schloß Holte-Stukenbrock befindet sich seit 2017 in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.	39		
Plan-Ergebnisse				
F 3	Das bis zum Jahr 2023 geplante jährliche Defizit ist der vorsichtigen, unterhalb der Orientierungsdaten liegenden Planung geschuldet. Die gpaNRW sieht dies für die Ertragsseite als nachvollziehbar Planungsgrundlage an, allerdings sind zusätzliche Risiken insbesondere in der Planung der Personalkosten festzustellen.	42	E3	Die deutlichen Ergebnisverbesserungen sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus daraufgelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.
Eigenkapital				
F 4	Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ihr Eigenkapital weiter erhöht. Ihre Eigenkapitalausstattung ist sehr gut. Von der gesetzlchen Überschuldung ist die Stadt, selbst bei den geplanten Jahresfehlbeträgen, weit entfernt.	47		

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Schulden und Vermögen				
F5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gehört zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene bilden sogar das Minimum. Den Reinvestitionsbedarf in die Vermögensstruktur hat die Stadt entsprechend eingeplant	49		
F6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Aufgrund der guten Finanzausstattung der Stadt, sind die geplanten Investitionen nur zu einem geringen Teil über Kredite zu finanzieren.	49		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung

	Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hält die gesetzlichen Fristen zur Auf- und Feststellung der Haushaltsatzung ab dem Jahr 2020 ein. Lediglich der Jahresabschluss 2016 konnte fristgerecht eingebracht werden. Ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor.	56		
F2	Die Verwaltungsführung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie ist damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die monatlich erstellten Finanzprognoseberichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei. Der Rat wird ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW vor dem Hintergrund der Haushaltssituation ausreichend.	56		
F3	In Schloß Holte-Stukenbrock verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht eingeplant.	57	E3	59
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich ergreifen, um den künftigen Ergebnissverschlechterungen entgegenzuwirken. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F4	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Schloß Holte-Stukenbrock die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.	59		
F5	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	60	E5	63
F6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat ihr Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte strategische Vorgaben und Ziele hat Schloß Holte-Stukenbrock nicht.	63	E6	63
F7	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen gibt es in Schloß Holte-Stukenbrock nicht. Die Rückzahlung von Fördermitteln konnte in den letzten Jahren vermieden werden.	64	E7	64

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	107	91,93	98,89	102	104	118	65
Eigenkapitalquote 1	48,63	-29,11	11,95	23,16	43,07	74,35	65
Eigenkapitalquote 2	78,89	-11,32	39,52	53,21	69,67	89,03	64
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	37,86	0,04	28,46	33,90	39,17	59,83	64
Abschreibungsintensität	10,00	0,64	5,92	7,16	8,48	14,23	64
Drittfinanzierungsquote	9,69	9,69	47,35	54,33	62,98	82,82	64
Investitionsquote	106	21,49	69,70	102	137	549	64
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	105	32,50	72,95	85,49	94,13	120	64
Liquidität 2. Grades	392	6,98	28,28	45,25	109	610	64
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,21	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,80	1,26	5,05	9,16	14,53	42,03	64
Zinslastquote	0,12	0,01	0,72	1,28	1,75	4,00	65
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	69,44	28,35	50,54	56,77	61,57	73,79	65
Zuwendungsquote	6,21	5,87	13,62	17,45	23,18	38,68	64
Personalintensität	16,99	8,22	17,87	21,30	22,41	29,77	65
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,21	7,16	13,93	16,47	18,57	29,12	65
Transferaufwandsquote	47,66	37,87	43,08	46,72	48,68	74,37	65

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-241	1.036	2.502	-5.827	3.783	
Gewerbesteuern (4013)	17.450	15.153	19.666	9.235	18.289	15.958
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	10.841	11.002	11.564	12.134	13.139	11.736
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.190	1.420	1.463	1.815	2.236	1.625
Ausgleichsleistungen (405)	1.073	1.097	1.118	1.175	1.217	1.136
Summe der Erträge	30.554	28.672	33.810	24.359	34.881	30.455
Steuerbeteiligungen (534)	3.236	2.553	3.527	2.298	3.281	2.979
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	11.639	11.391	12.310	12.958	11.343	11.928
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	582	445	587	657	0	
Summe der Aufwendungen	15.456	14.390	16.425	15.914	14.624	14.907
Saldo	15.098	14.282	17.385	8.445	20.256	15.548

Tabelle 5: Eigenkapital Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	107.832	107.479	108.515	111.731	105.656	109.444

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	107.832	107.479	108.515	111.731	105.656	109.444
Sonderposten für Zuwendungen	35.534	36.316	37.651	37.738	37.572	36.988
Sonderposten für Beiträge	36.325	35.989	34.913	34.713	31.545	31.187
Eigenkapital 2	179.691	179.785	181.079	184.183	174.773	177.543
Bilanzsumme	219.944	221.459	221.899	227.678	219.179	225.045

Tabelle 6: Schulden Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	175	129	484	1.460	3.333	4.937
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	627	1.439	1.154	1.970	1.335	602
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	69	5	7	115	221	349
Sonstige Verbindlichkeiten	1.762	1.500	1.547	1.544	1.509	3.067
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	2.632	3.074	3.192	5.088	6.398	8.954
Rückstellungen	35.181	36.302	34.914	35.785	35.452	36.176
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	574	423	843	794	767	580

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schulden	38.387	39.799	38.948	41.667	42.617	45.710

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2015 bis 2018

	Grunddaten Kernhaushalt						2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt							3.192	5.088	6.398	8.954
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen							0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen							0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen							0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen							0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen							0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen							0	0	0	85
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen							0	0	484	585
Forderungen gegenüber Sondervermögen							0	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*										
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen							0	0	721	2.088
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?									nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?									0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune							3.192	5.088	6.635	10.372

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	1.129	-241	1.036	2.502	-5.827	3.783	-2.935	-2.844	-1.550	-2.794	-3.747
Gewerbesteuer	16.999	17.450	15.153	19.666	9.235	18.289	20.174	16.422	17.000	17.000	17.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.257	10.841	11.002	11.564	12.134	13.139	13.538	13.401	13.401	13.401	13.401
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.127	1.190	1.420	1.463	1.815	2.236	2.506	2.334	2.334	2.334	2.334
Ausgleichsleistungen	1.113	1.073	1.097	1.118	1.175	1.217	1.263	1.297	1.297	1.297	1.297
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	29.496	30.554	28.672	33.810	24.359	34.881	37.481	33.454	34.032	34.032	34.032
Gewerbesteuerumlage	1.513	1.641	1.295	1.789	1.198	1.681	1.872	1.610	1.610	1.610	1.610
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.537	1.595	1.258	1.738	1.100	1.600	1.551	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	11.877	11.639	11.391	12.310	12.958	11.343	11.998	13.100	13.100	13.100	13.100
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	582	445	587	657	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	29.227	15.456	14.390	16.425	15.914	14.624	15.421	14.710	14.710	14.710	14.710
Saldo der Bereinigungen	269	15.098	14.282	17.385	8.445	20.256	22.059	18.744	19.322	19.322	19.322
Saldo der Sondereffekte	-486	-254	-211	-1.103	2.101	342	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.955	-15.085	-13.036	-13.780	-16.373	-16.816	-24.994	-21.588	-20.871	-22.115	-23.069
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.130	-81	-825	-3.418	-3.861	-12.040	-8.633	-7.917	-9.161	-10.114

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.955	-15.085	-13.036	-13.780	-16.373	-16.816	-24.994	-21.588	-20.871	-22.115	-23.069

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jugendamtsumlage	-5.404	-5.374	-5.296	-6.159	-6.290	-5.864	-6.321	-8.000	-8.000	-8.000	-8.000
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-7.551	-9.711	-7.740	-7.621	-10.083	-10.952	-18.674	-13.588	-12.871	-14.115	-15.069
Abweichung vom Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	-2.160	-189	-70	-2.532	-3.401	-11.123	-6.037	-5.321	-6.565	-7.518

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Schloß Holte-Stukenbrock in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.955	-15.085	-13.036	-13.780	-16.373	-16.816	-24.994	-21.588	-20.871	-22.115	-23.069
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-717	-916	-901	1.345	-1.073	-1.214	-1.413	-1.318	-1.288	-1.298	-1.308
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-805	-930	-975	-978	-981	-1.086	-1.212	-1.115	-1.128	-1.141	-1.154
Jugendamtsumlage	-5.404	-5.374	-5.296	-6.159	-6.290	-5.864	-6.321	-8.000	-8.000	-8.000	-8.000
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.028	-7.864	-5.863	-7.987	-8.029	-8.652	-16.048	-11.155	-10.456	-11.676	-12.607
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.836	165	-1.959	-2.001	-2.624	-10.020	-5.127	-4.427	-5.648	-6.579

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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 Schloß Holte-Stukenbrock** ist in 2018 an insgesamt zwölf Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig. Zwei dieser Beteiligungen wurden erst in 2017 neu gegründet. Dabei handelt es sich um die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH und die Gewerbepark Senne GmbH. Sämtliche Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, werden unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Demnach ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als niedrig einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt bewegt sich ebenfalls auf einem niedrigen Niveau. Dabei verfügen die Beteiligungen nur über ein geringes Anlagevermögen und wenige Verbindlichkeiten. Auch die durch die Beteiligungen generierten Erträge sind gering.

Dies spiegelt sich ebenfalls in den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wieder. Diese verbleiben auch nach Neugründung der oben genannten Beteiligungen auf einem niedrigen Niveau. Wenngleich die Erträge und Aufwendungen aus Beteiligungen in 2018 durch Finanz- und Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH gestiegen sind.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock in weiten Teilen. Aufgrund der Neugründungen besteht künftig jedoch ein höherer Informationsbedarf als in der Vergangenheit. Daher bestehen in den folgenden Bereichen noch Handlungsmöglichkeiten:

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Dabei sollten die Daten möglichst vollständig digital zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis 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 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

3.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

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

3.3.1 Beteiligungsstruktur

→ Feststellung

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt zwölf Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von drei Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Diese werden alle unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.

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

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt zwölf Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen. Davon werden die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die zweite Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock wie folgt auf:

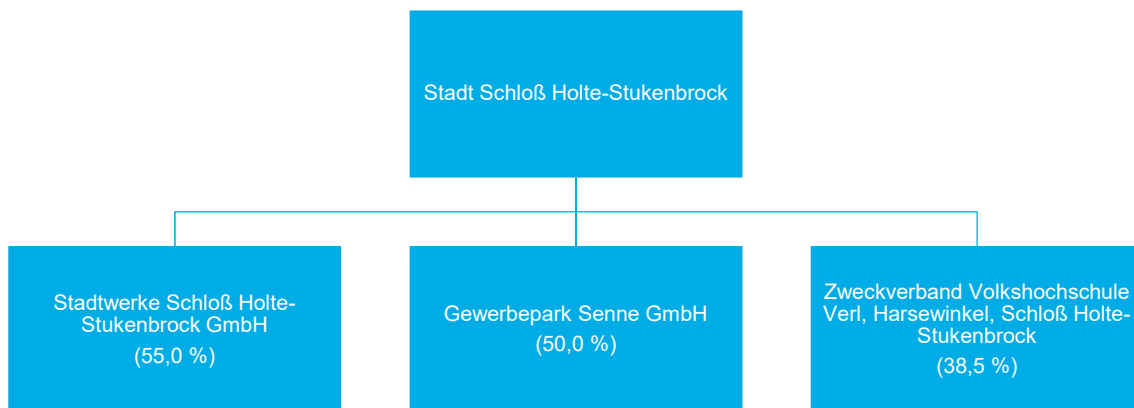
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



Von den abgebildeten Beteiligungen war die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bis 2016 lediglich am Zweckverband Volkshochschule Verl, Harsewinkel, Schloß Holte-Stukenbrock beteiligt. Die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock und die Gewerbepark Senne GmbH wurden im Jahr 2017 neu gegründet.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

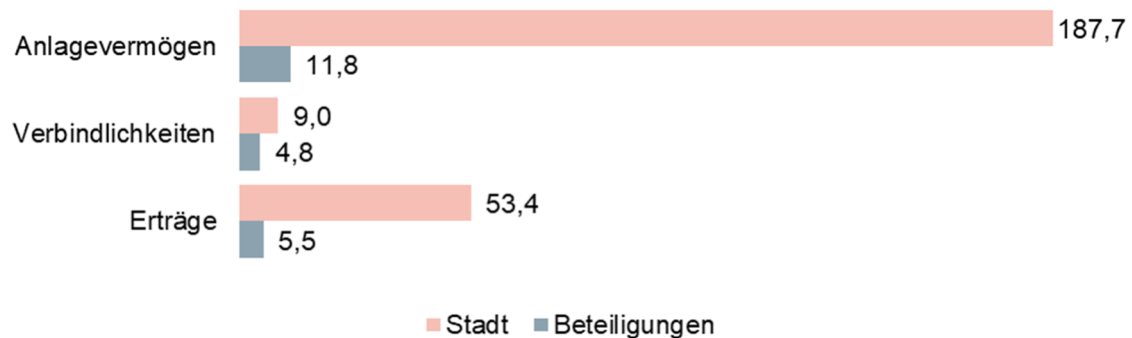
➔ Feststellung

Die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock halten ein geringes Anlagevermögen und geringe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind gering. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist somit 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 Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** wird nachfolgend dargestellt.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Das Anlagevermögen der Beteiligungen ist im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock äußerst niedrig. So führen die Beteiligungen in 2018 nur ein Sechzehntel so viel Anlagevermögen wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Dieses entfällt nahezu vollständig auf die Wasserversorgungsanlagen der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen in 2018 etwa die Hälfte der Verbindlichkeiten der Stadt. Diese verteilen sich relativ gleichmäßig auf die Gewerbepark Senne GmbH und die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH. Insgesamt sind sowohl die Verbindlichkeiten der Beteiligungen als auch die Verbindlichkeiten der Stadt sehr niedrig.

Die Beteiligungen erzielen geringe Erträge. Diese belaufen sich in 2018 auf rund ein Zehntel der Erträge der Stadt. Die Erträge der Beteiligungen werden überwiegend durch die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH erzielt.

3.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 600 Tausend Euro entlastet. Daneben bestehen Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus 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 Schloß Holte-Stukenbrock** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	0	1.221
Steuererträge	65	42	41
Konzessionsabgaben	371	383	375
Gewinnausschüttungen und Dividenden	68	32	19
Sonstige Erträge	44	61	61
Gesamtsumme	548	518	1.717

Die Erträge aus Beteiligungen 2018 sind im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen. Dies ist auf die Neugründung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH in 2017 zurückzuführen. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt entfalten sich erstmals in 2018. So werden die Erträge aus Leistungsbeziehungen in 2018 vollständig gegenüber der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH generiert. Darin enthalten sind vorwiegend Erträge aus Personalkostenerstattungen. Die übrigen Erträge sind im Vergleich zu den Vorjahren weitgehend unverändert. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Konzessionsabgaben der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG.

Insgesamt generiert die Stadt 3,2 Prozent ihrer Erträge⁸ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	470	556	781
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	116	117	118
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	175
Sonstige Aufwendungen	18	19	31
Gesamtsumme	604	692	1.105

Bei den Aufwendungen zeigen sich in 2018 ebenfalls deutliche Veränderungen zu den Vorjahren, die auf die Neugründung der Stadtwerke zurückzuführen sind. Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entfallen in 2018 mit rund 500 Tausend Euro auf Dienstleistungen der

⁸ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

regio IT Gesellschaft für Informationstechnologie mbH. Hinzu kommen etwa 250 Tausend Euro für die Benutzung des Hallenbades, dessen Betrieb auf die Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH übertragen wurde. Darüber hinaus ist die Stadt vertraglich zur Übernahme der Verluste aus dem defizitären Bäderbetrieb verpflichtet. Daraus ergeben sich Verlustübernahmen von 175 Tausend Euro. Die übrigen Aufwendungen entfallen im Wesentlichen auf die Umlagen der Zweckverbände.

Insgesamt generiert die Stadt 2,2 Prozent ihrer Aufwendungen⁹ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	154	1
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	0	0
Bürgschaften (Stand 31.12.)	4.175	3.983	3.791
Gesamtsumme	4.175	4.137	3.792

Mit der Übernahme von 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. Zu beachten sind die Bürgschaften, die die Stadt für die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG übernommen hat. Den eingeschlagenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen. So kann das städtische Risiko für einen möglichen Ausfall weiter minimiert werden.

3.4 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.

⁹ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Aufwendungen.

3.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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 Schloß Holte-Stukenbrock** ist zentral im Fachbereich Finanzen angesiedelt. Die Stadt hält dort die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen vor. Diese umfassen insbesondere die Gesellschaftsverträge, Satzungen und Geschäftsordnungen der Beteiligungen. Darüber hinaus werden die Anstellungsverträge der Geschäftsführer der bedeutenden Beteiligungen vorgehalten. Dabei besteht die Besonderheit, dass die Geschäftsführung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH und der Gewerbepark Senne GmbH von städtischen Mitarbeitern wahrgenommen wird.

Eine Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird im Fachbereich Zentrale Dienste gepflegt und fortlaufend aktualisiert. Die Vertretung in den Gremien der Beteiligungen übernimmt der Bürgermeister vielfach selbst. Daneben erfolgt die Besetzung der Gremien auch durch städtische Bedienstete und Ratsmitglieder. Für die Ratsmitglieder sind die entsprechenden Stammdaten im Ratsinformationssystem hinterlegt. Für die städtischen Bediensteten werden die Daten dagegen über das Personalwesen geführt. Das Beteiligungsmanagement kann somit auf Nachfrage kurzfristig auf aktuelle Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter zugreifen.

Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse liegen der Stadt für sämtliche Beteiligungen vor. Diese werden überwiegend zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten. Im Falle der pro Wirtschaft GT GmbH werden die Unterlagen jedoch im Fachbereich Wirtschaft und Stadtentwicklung verwaltet. Für den Zweckverband INFOKOM Gütersloh, die regio IT GmbH und die d-NRW AöR werden die Unterlagen wiederum im Fachbereich Zentrale Dienste verwaltet. Neben den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen gilt dies auch für die Einladungen, Beschlussvorlagen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen dieser Beteiligungen.

Insgesamt versteht sich das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock derzeit noch als Beteiligungsverwaltung. Aufgrund des in der Vergangenheit sehr überschaubaren Beteiligungsportfolios wurde den Beteiligungen keine allzu große Bedeutung beigemessen. Im Wesentlichen wurden die Daten nur anlassbezogen für die Erstellung des Beteiligungsberichtes benötigt. Mit Neugründung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH und der Gewerbepark Senne GmbH hat sich die Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt grundlegend verändert. Nach Auskunft des Beteiligungsmanagements soll daher mittelfristig eine Zentralisierung der unternehmensbezogenen Unterlagen angestrebt werden. Dies würde den Grundstein dafür

legen, um von einer passiven Beteiligungsverwaltung zu einem aktiven Beteiligungsmanagement übergehen zu können. Derzeit werden die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne sowie die Unterlagen zu den Gremiensitzungen in großen Teilen noch analog verwaltet. Im Zuge der Zentralisierung sollte daher eine weitgehende Digitalisierung der Daten verfolgt werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Dabei sollten die Daten möglichst vollständig digital zur Verfügung gestellt werden.

3.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger 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 Schloß Holte-Stukenbrock** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2017 erstellt. Da die Stadt in der Vergangenheit nicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet war, wurden die Beteiligungsberichte den jeweiligen Jahresabschlüssen beigelegt. Der Beteiligungsbericht 2018 befindet sich derzeit mit dem Entwurf des Jahresabschlusses 2018 in der örtlichen Prüfung. Dieser soll im vierten Quartal 2020 dem Rat vorgelegt werden. Demnach verfügen die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger derzeit über keinen aktuellen Überblick sämtlicher Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock.

Mit Neugründung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH und der Gewerbepark Senne GmbH ist die Stadt seit 2017 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock plant ab 2019 von der neuen Befreiungsmöglichkeit zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch zu machen. In diesem Falle ist nach § 116 Abs. 1 GO NRW der Beteiligungsbericht als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock keine standardisierten Berichte zur Information der Vertreterinnen und -vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung. Es werden auch keine unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen verfasst. Das Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock war in der Vergangenheit sehr überschaubar. Aus diesem Grunde war das Berichtswesen für die Stadt von nachrangiger Bedeutung und beschränkte sich auf die jährliche Erstellung des Beteiligungsberichtes. Mit der Neugründung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH und der Gewerbepark Senne GmbH sind für die Stadt zwei bedeutende Beteiligungen hinzugekommen. Aufgrund der Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sowie der strategischen Bedeutung der Beteiligungen erhöht sich auch der unterjährige Informationsbedarf. Die Geschäftsführung der Gewerbepark Senne GmbH wird durch den Kämmerer wahrgenommen.

Auch die Geschäftsführung der Stadtwerke Schloß Holte-Stukenbrock GmbH ist mit einem städtischen Mitarbeiter besetzt. Durch diese besondere Nähe zwischen der Stadt und den Beteiligungen ist gewährleistet, dass das Beteiligungsmanagement und die Verwaltungsführung unterjährig regelmäßig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen informiert werden. Ebenfalls ist dadurch sichergestellt, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich über Entwicklungen informiert wird, die den Bestand oder die Ziele der bedeutenden Beteiligungen gefährden oder gefährden könnten (Ad-hoc-Bericht).

Angesichts der niedrigen Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio ist es 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 jedoch erforderlich, dass der Beteiligungsbericht innerhalb des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt wird. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger möglichst zeitnah über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung				Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsportfolio						
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.			76		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt zwölf Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von drei Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Diese werden alle unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.			77		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock halten ein geringes Anlagevermögen und geringe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind gering. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist somit niedrig.			78		
F4	Der Haushalt der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 600 Tausend Euro entlastet. Daneben bestehen Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.			79		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ergeben	82	E5 Das Beteiligungsmanagement der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Dabei sollten die Daten möglichst vollständig digital zur Verfügung gestellt werden.	83
F6	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ergeben.	83	E6 Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.	84

4. Offene Ganztagschulen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen 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.

Die Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmefähigkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sein werden.

Da weder der Zeitraum der Einschränkungen des OGS-Betriebes, noch die Höhe der finanziellen Auswirkungen zurzeit bekannt sind, können diese zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in die Analyse unserer Kennzahlen einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat die Aufgabe der OGS, wie die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen, vollständig an Kooperationspartner vergeben.

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag inklusive Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von absolut rund 359.000 Euro im Jahr 2018 liegt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock mit 1.025 Euro je OGS-Schüler in etwa auf Höhe des dritten Viertelwertes der Vergleichskommunen. Der Median liegt bei 929 Euro je OGS-Schüler. Der Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist dementsprechend etwas höher als in den meisten Vergleichskommunen.

Zurückzuführen ist dieses Ergebnis insbesondere auf die hohen Aufwendungen für diesen Bereich. Der wesentliche Anteil der Aufwendungen für Städte die die Aufgabenerfüllung über Kooperationspartner wahrnehmen, sind dort die Transferaufwendungen. In Schloß Holte-Stukenbrock betragen die Transferaufwendungen je OGS-Schüler 2.454 Euro. Dieser Wert bildet den derzeitigen Maximalwert der Vergleichskommunen.

Demgegenüber bilden die Gebäudeaufwendungen im interkommunalen Vergleich den Median ab. Dies gilt sowohl schülerbezogen als auch bezogen auf die Quadratmeter vorgehaltener OGS-Fläche. Auch die Fläche je OGS-Schüler ist in Schloß Holte-Stukenbrock in etwa durchschnittlich groß.

Den hohen Aufwendungen stehen überdurchschnittliche Elternbeiträge gegenüber. Hierdurch gelingt es, einen Teil der hohen Aufwendungen zu kompensieren.

Auffällig ist die, trotz in der Vergangenheit steigender Anmeldungen, derzeit noch niedrige Teilnahmequote an der OGS-Betreuung. Diese liegt deutlich unter dem Median.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Steuerung (Kennzahlen fortschreiben, Kostentransparenz).

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹⁰ (BGF) der Gebäude.

4.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹¹

¹⁰ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

¹¹ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

4.4 Strukturen der OGS

In Schloß Holte-Stukenbrock gibt es vier Grundschulen, eine davon mit zwei Standorten:

- Pollhansschule,
- Michaelschule,
- Grundschule Stukenbrock,
- Grauthoff-Elbracht-Schule und
- Grauthoff-Elbracht-Schule Teilstandort Elbrachtschule.

Der Offene Ganzttag wird an allen Schulen/Standorten angeboten. Ebenso bieten alle Schulen/Standorte zusätzliche außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahmen an.

Im Vergleich der Schuljahre 2015/2016 und 2019/2020 ist die Zahl der Grundschüler/innen in den Grundschulen in Schloß Holte-Stukenbrock von 1.065 auf 1.021 leicht zurückgegangen. Dieser Rückgang ergab sich erst in den letzten beiden Schuljahren.

Demgegenüber stiegen die Schülerzahlen in der OGS-Betreuung in diesem Zeitraum deutlich. Bis zum Schuljahr 2019/20 ist die Schülerzahl von 283 (2015/16) um 75 Schüler/innen auf 358 gestiegen.

In der Randstundenbetreuung stieg die Schülerzahl geringer. Im Schuljahr 2015/16 nahmen 219 Schüler/innen das Angebot in Anspruch, im Schuljahr 2019/20 liegt die Zahl bei 249 Schüler/innen.

4.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen - insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren – von Bedeutung. Die Veränderungen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Schloß Holte-Stukenbrock

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	27.092	26.770	26.772	26.760	26.755	26.675	26.526	25.897
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.517	1.616	1.576	1.543	1.573	1.593	1.521	1.316
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.068	1.112	1.117	1.115	1.078	1.064	1.073	971

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2019 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock verringern. Dabei ist der Rückgang der Einwohner zwischen 0 und 10 Jahren überproportional. Aus der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW ergibt sich jedoch, dass ein deutlicher Rückgang der Geburtenzahlen erst ab dem Jahr 2030 zu erwarten ist.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Schloß Holte-Stukenbrock

Name des Teilstandortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Grundschule Stukenbrock	288	302	308	309	314
Michaelschule	203	213	210	211	215
Pollhansschule	249	251	266	269	275
Grauthoff-Elbracht-Schule	306	316	325	329	334
Grundschulen gesamt	1.046	1.082	1.109	1.118	1.138
davon OGS-Schüler	365	379	389	392	398

Auf Basis der Geburtenentwicklung (Stand 31.10.2019) rechnet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock mittelfristig mit in etwa stagnierenden Schülerzahlen für die Grundschulen. Entsprechende Prognosen für die Fortschreibung der Schülerzahlen in den einzelnen Schuleinzugsbereichen erfolgen detailliert im Schulentwicklungsplan. Grundlage sind die Daten des Einwohnermeldeamtes der bereits geborenen Kinder.

Wesentliche örtliche Besonderheiten, die Einfluss auf den zukünftigen Bedarf an OGS-Betreuung haben sind in Schloß Holte-Stukenbrock derzeit nicht erkennbar.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Schloß Holte-Stukenbrock stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

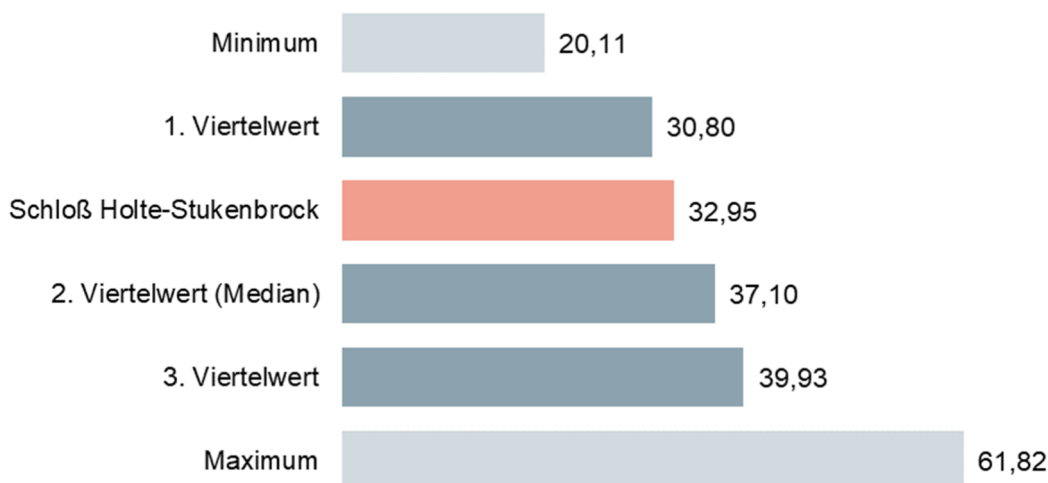
4.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ Feststellung

Die in den letzten Jahren gestiegene Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist im interkommunalen Vergleich noch immer deutlich unterdurchschnittlich. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Aktuell weist die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eine OGS-Betreuungsquote von etwa 33 Prozent auf. Allen Schülern/innen kann derzeit ein OGS-Platz zur Verfügung gestellt werden. Wartelisten werden nicht geführt. Anhaltspunkte für einen signifikanten Nachfrageanstieg für OGS-Plätze hat die Stadt derzeit nicht.

Insbesondere an der Grauthoff-Elbrachtschule, Teilstandort Elbrachtschule liegt die OGS-Betreuungsquote in 2018 mit ca. 13 Prozent deutlich unter der der anderen Schulstandorte. Zwar ist zum Schuljahr 2019/20 ein Anstieg auf 23 Prozent zu verzeichnen, gleichwohl ist auch dieser Wert bezogen auf die anderen Schulstandorte deutlich unterdurchschnittlich. Überproportional häufig wird hier die Randstundenbetreuung in Anspruch genommen. Während z.B. an der Grauthoff-Elbrachtschule, Teilstandort Grauthoffschule im Jahr 2018 nur etwa 24 Prozent der Schüler die Vormittagsbetreuung in Anspruch nahmen, waren es am Teilstandort Elbrachtschule rund 38 Prozent. Da sich die OGS am Teilstandort Elbrachtschule noch im Aufbau befindet, bleibt abzuwarten wie sich das OGS-Angebot in den nächsten Jahren etablieren wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine standortbezogene Prognose des Bedarfs an Betreuungsplätzen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsformen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.

Eine Randstundenbetreuung wird an allen Grundschulen (Grundschulstandorten) ergänzend angeboten. Diese Betreuung weist mit circa 27 Prozent Inanspruchnahme eine niedrigere Quote als die OGS auf.

4.5 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung, die Aufwendungen und die Erträge der Offenen Ganztagschulen werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

4.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Für die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Steuerung des Aufgabenfeldes der OGS ist ein wichtiger Faktor, ob die Stadt die Aufgabe vergeben hat oder selber durchführt. Außerdem ist es von Bedeutung, wie die OGS vor Ort ausgestaltet ist und in welcher Form die Stadt auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt und Vorgaben macht. Außerdem ist die Koordination, Planung und Steuerung durch die Stadt von Bedeutung.

Die Bearbeitung und strategische Planung sowie die Koordination der OGS ist bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Fachbereich 4.1 Bildung, Sport und Kultur angesiedelt. Für die Steuerung, Planung, Koordination der OGS, die Beantragung und Weiterleitung der Landesmittel sowie die Erhebung der Elternbeiträge setzt die Stadt im Vergleichsjahr 2018 0,42 Vollzeit-Stellen ein. Zudem stellt die Stadt den OGS-Betreuungsträgern die Räumlichkeiten zur Verfügung und bewirtschaftet diese.

Die OGS ist an allen Standorten an freie Träger vergeben. Die Träger führen die OGS weitgehend selbstständig durch und kümmern sich auch um die Aufnahme der Schüler und Schülerinnen in die OGS. Das Angebot an OGS-Plätzen erfolgt bedarfsorientiert, jeder Interessierte soll einen Platz erhalten. Einheitliche Standards zur Aufnahme in die OGS sind noch nicht definiert, da bisher jedem Interessierten ein Platz in der OGS angeboten werden konnte.

→ Feststellung

Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Zur Durchführung der OGS-Betreuung hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock in den Jahren 2005/2006/2007 für die Pollhansschule, die Grauthoffschule und die Michaelschule mit der AWO Kreisverband Gütersloh e.V. einen Kooperationsvertrag geschlossen. Für die Grundschule Stukenbrock wurde im Jahr 2009 ein Kooperationsvertrag mit der gemeinnützigen BAS (Betreuung an Schulen) GmbH geschlossen. Weitere Grundlagen für die Ausgestaltung der OGS ist das Pädagogische Konzept der AWO zur Ausgestaltung der OGS sowie das Pädagogische Konzept der OGS Stukenbrock mit Stand Mai 2019.

In den geschlossenen Kooperationsverträgen werden im Wesentlichen die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner festgelegt. Zentraler Bestandteil ist die Finanzierung der OGS in § 3 bzw. § 6 der Verträge. Die Finanzierung ist für alle Träger gleich. Neben der Weiterleitung der Landesmittel erhält der OGS-Träger die jeweiligen Elternbeiträge sowie einen städtischen Zuschuss (siehe auch Ausführungen „Mehrleistungen je OGS-Schüler“). Entgegen den Festlegungen in den Kooperationsverträgen mit der AWO Kreisverband Gütersloh e.V. erfolgt die Vereinbarung der Elternbeiträge durch die Stadt. Diese leitet die Beträge in vier Raten jährlich an den Träger weiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung aktualisieren.

Die Vereinnahmung der Entgelte für das Mittagessen oder etwaiger Ferienbetreuung liegt in der Verantwortung des jeweiligen OGS-Trägers.

Die Kooperationsverträge sind bis zum Ende eines Schuljahres befristet. Sie verlängern sich jeweils um ein weiteres Schuljahr, sofern nicht spätestens vor Ablauf des 31.03. eines Jahres eine schriftliche Kündigung erfolgt. Weiterhin ist ein jederzeitiges Sonderkündigungsrecht ohne Einhaltung einer Frist, bei Vorliegen eines wichtigen Grundes vereinbart.

4.5.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert.

Eine Kommune sollte über eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Offene Ganztagschulen verfügen. Sie sollte an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes zum Offenen Ganztage aktiv mitwirken.

Der Schulentwicklungsplan der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** enthält Prognosen bis zum Jahr 2025. Zentraler Baustein dieser Schulentwicklungsplanung ist die Fortschreibung der Schülerzahlen an den Grund- und weiterführenden Schulen.

Regelmäßige organisierte Treffen der im Bereich OGS-Tätigen werden von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock derzeit nicht initiiert. Ein stetiger Austausch führt jedoch dazu, dass etwaige Probleme direkt angesprochen und gelöst werden. Sofern Treffen initiiert werden, erfolgt dies über die Träger. Gegebenenfalls werden auch die Eltern eingebunden.

Die OGS-Angebote werden durch Kooperationen mit Vereinen ergänzt. Entsprechende Vorgaben hierzu finden sich in den jeweiligen Kooperationsvereinbarungen. Die jeweiligen Trägerleitungen sind für die Bündelung der Angebote zuständig und fungieren als erster Ansprechpartner. Schriftliche Kooperationsvereinbarungen hierzu liegen derzeit nicht vor.

Ein Gesamtkonzept für den Offenen Ganztage für alle Grundschulen gibt es bisher in Schloß Holte-Stukenbrock nicht. In Zusammenarbeit mit den Schulen und den OGS-Trägern sollte ein entsprechendes Konzept entwickelt werden. Ziel ist die Sicherstellung von Qualität und Quantität eines möglichst bedarfsgerechten Betreuungsangebotes an den Grundschulen. Da die OGS-Träger über Art der Durchführung des OGS-Angebotes und das eingesetzte Personal grundsätzlich selber entscheiden, bietet ein von der Politik vorgegebener Rahmen auch eine Handlungssicherheit für die OGS-Träger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden. Ein organisierter, regelmäßiger Austausch aller beteiligten Akteure sollte seitens der Stadt zur Erhöhung der Steuerungsqualität initiiert werden.

4.5.3 Datentransparenz

→ Feststellung

Im Haushaltsplan der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.

Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz für OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollen genutzt werden.

Im Haushalt der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** gibt es kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag. Aufwendungen und Erträge werden bei den Grundschulen gebucht. Insofern besteht keine Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganzttag.

→ Empfehlung

Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet. Für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gibt es Steuerungsmöglichkeiten, indem sie Kennzahlen ermittelt, fortschreibt und analysiert. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2018 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

- Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler,
- Aufwendungen je OGS-Schüler,
- Flächenverbrauch je OGS-Schüler,
- Elternbeitrag je OGS-Schüler.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling einfließen lassen.

4.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

4.6.1 Fehlbetrag OGS

→ Feststellung

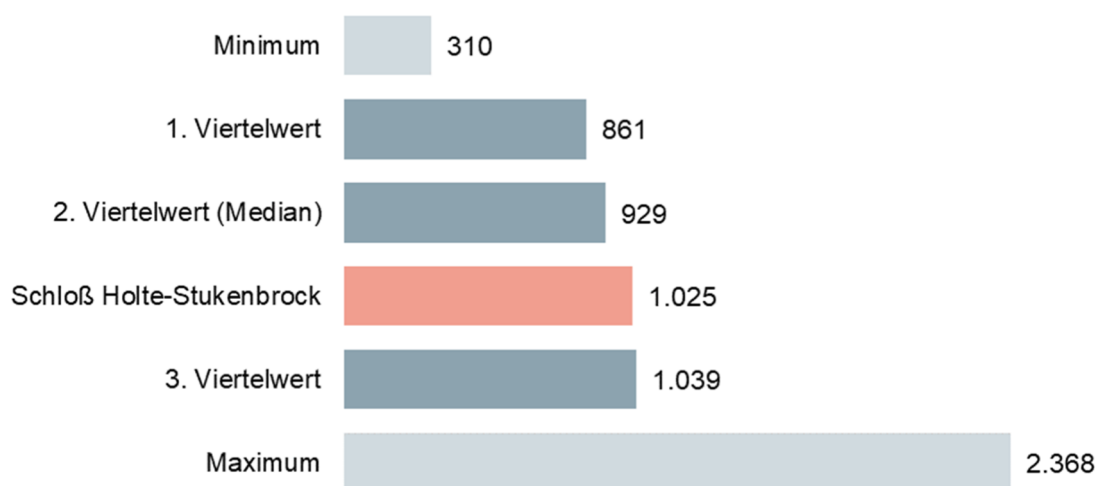
Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Schloß Holte-Stukenbrock auf deutlich überdurchschnittlichem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	13,17	4,26	5,94	10,02	13,16	26,25	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	316	124	167	253	372	740	15

4.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

4.6.2.1 Elternbeiträge

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹² ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021. Ab dem 01.08.2021 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn - kaufmännisch gerundet - um jeweils 3 Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

→ Feststellung

Die überdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler können die hohen Aufwendungen nur teilweise kompensieren.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge erheben. Zur Erhebung der Elternbeiträge muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. festlegen. Soziale Aspekte sollten berücksichtigt werden.

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt in **Schloß Holte-Stukenbrock** auf Basis der Satzung über die Einrichtung und den Betrieb der Offenen Ganztagsgrundschulen vom 26.10.2005 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 14.07.2010.

¹² (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt. Wie im Vorbericht ausgeführt, ist die Kaufkraft in Schloß Holte-Stukenbrock leicht überdurchschnittlich, während die SGB II-Quote deutlich unter dem Durchschnitt liegt.

Der Beitragshöchstsatz beläuft sich in Schloß Holte-Stukenbrock derzeit auf 150 Euro. Dieser Betrag liegt um 53 Euro unter dem ab dem 01. August 2020 zulässigen Maximalbetrag von 203 Euro.

Die Beitragspflicht beginnt in Schloß Holte-Stukenbrock grundsätzlich ab dem ersten Euro Einkommen. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. Liegt die Einkommensgrenze bei einigen Kommunen ebenfalls bei null Euro, so legen andere Kommunen deutlich höhere Einkommensgrenzen fest. Allerdings beläuft sich der monatliche Elternbeitrag in diesem Fall in Schloß Holte-Stukenbrock lediglich auf 20 Euro.

Der Höchstbeitrag ist von den Beitragspflichtigen bei einem Jahreseinkommen ab 62.001 Euro zu leisten. Im Schnitt liegt die Grenze für den Höchstbeitrag höher. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erhebt somit früher als andere Kommunen höhere Elternbeiträge. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der Höchstbeitrag deutlich niedriger liegt als in den meisten bislang geprüften Kommunen.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit sechs Staffelbeiträgen Rechnung getragen. Zusätzliche Staffelungen könnten für höhere Beiträge festgelegt werden.

Eine zusätzliche Regelung gibt es für Geschwisterkinder. Besucht mehr als ein Kind einer Familie gleichzeitig das Angebot der Offenen Ganztagschule der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock, so reduziert sich der monatliche Beitrag für jedes Geschwisterkind auf 50 Prozent des Erstbeitrags. Zusätzlich ergeben sich weitere Sozialermäßigungen.

→ Empfehlung

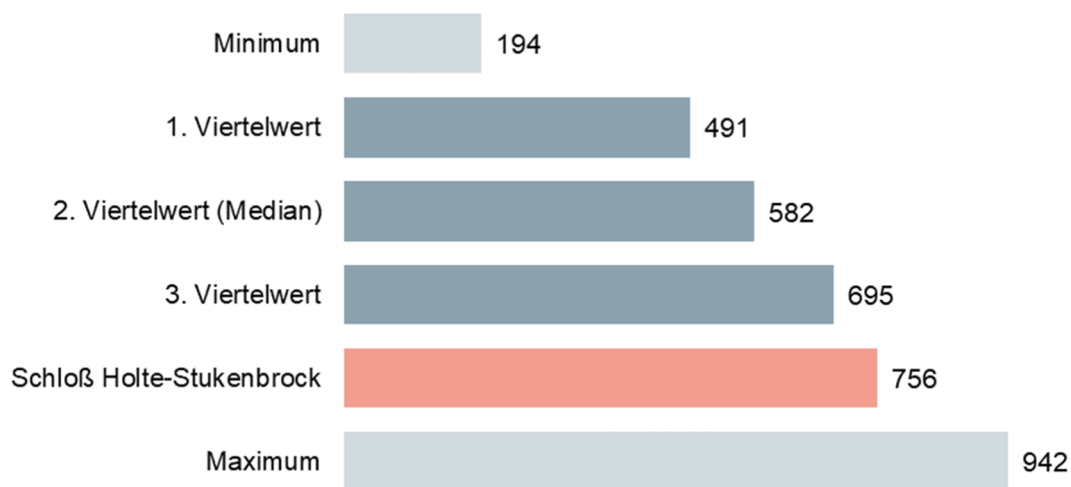
Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Weiterhin könnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	192.583	231.186	240.152	260.194	276.744
Anzahl OGS-Schüler	283	300	319	344	358

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	681	771	753	756	773
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	749.283	853.115	898.106	1.033.295	1.074.145
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	25,7	27,1	26,7	25,2	25,8

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

In Schloß Holte-Stukenbrock erfolgt einmal jährlich eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Diese Verfahrensweise stellt eine umfängliche Beitragserhebung sicher.

4.6.2.2 Aufwendungen OGS

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen. Weiterhin enthalten sind den Aufwendungen

die Personalkosten für Verwaltungspersonal welches die organisatorische und strategische Umsetzung durchführt, bilanzielle Abschreibungen und ggfls. sonstige Aufwendungen.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erfasst die Gebäudeaufwendungen der OGS nicht separat. Sie ordnet diese Aufwendungen der jeweiligen Grundschule zu. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS wurden durch die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock anteilig der Gebäudeaufwendungen für die gesamten Grundschulen ermittelt und der gpaNRW zur Verfügung gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	3.004	2.225	2.491	2.809	2.905	4.052	15
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.454	0,00	1.799	2.064	2.313	2.454	15
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	347	148	270	347	453	1.035	15

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Transferleistungen, Personalaufwendungen Betreuung und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

4.6.2.3 Transferleistungen OGS

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen.

Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Schloß Holte-Stukenbrock stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Begründet sind die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der die Mindestleistung übersteigenden Zuschüsse an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den Maximalwert.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat die Durchführung der OGS an allen Standorten an eigenständige Träger vergeben. Die OGS-Träger erhalten neben den weitergeleiteten Landesmitteln und dem verpflichteten Eigenanteil des Schulträgers, einen festgelegten zusätzlichen freiwilligen Zuschuss. Die Durchführung der OGS wurde in der Vergangenheit nicht ausgeschrieben. Durch die bereits vorher festgelegte Finanzierung nimmt sich die Stadt Schloß Holte-Stu-

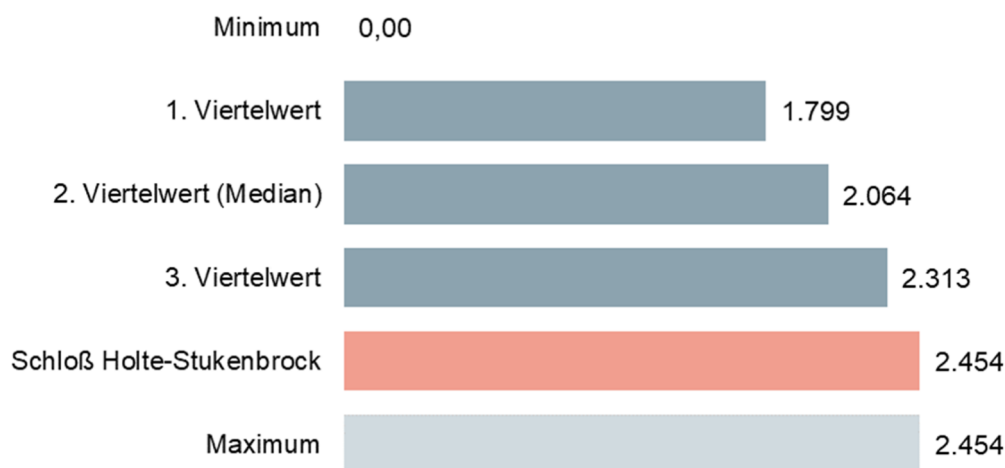
kenbrock die Möglichkeit, die Wettbewerbssituation verschiedener Träger zu nutzen. Grundsätzlich sollten auch im Bereich der Durchführung OGS die Leistungserbringer entsprechende Angebote über Preis und Leistung erstellen, so dass der Schulträger die Möglichkeit hat sich für das beste Angebot zu entscheiden.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Markterkundungen durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit den Anbietern der OGS einbeziehen. So könnte sie mit den Kooperationspartnern Veränderungen abstimmen, um die hohen Transferaufwendungen zu senken. Ggf. sollte sie die Durchführung der OGS neu ausschreiben.

In den nachfolgenden interkommunalen Vergleich sind nur die Kommunen eingeflossen, die die Aufgabe an allen OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben.

Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



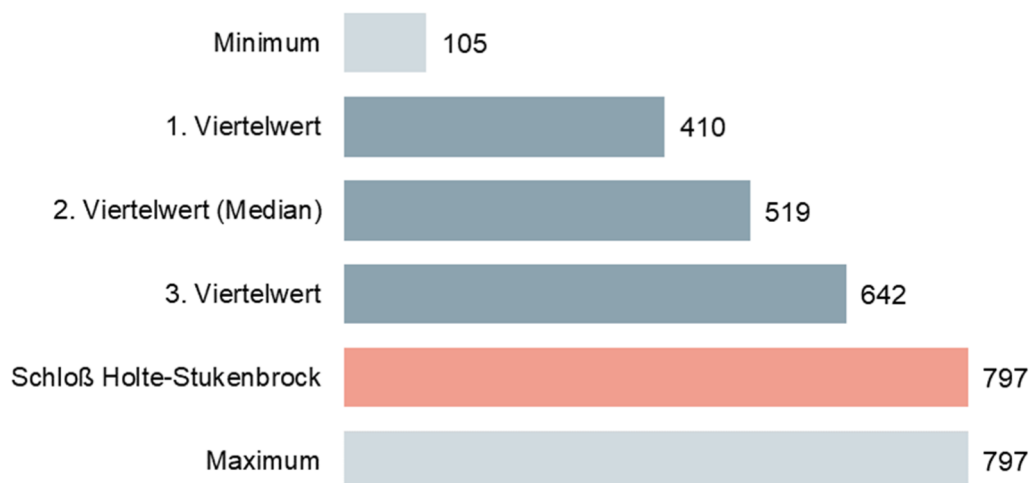
Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	135.672	149.442

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
Landeszuweisungen in Euro	353.696	420.414
Mindestleistung (gerundet) in Euro	489.368	569.856
Transferleistungen in Euro	751.915	844.034
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	262.547	274.178
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	823	797

Die dargestellte Mehrleistung bezieht sich auf die Haushaltsjahre 2017 und 2018. Entsprechend der Höhe der Transferaufwendungen ordnet sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auch bei der Höhe der Mehrleistungen als Maximalwert ein.

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 12 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die

Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächen-schlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) be-rechnet.

Dabei stehen die Gebäudeaufwendungen im engen Zusammenhang mit der für OGS-Zwecke bereitgestellten Fläche.

- Sowohl die vorgehaltenen OGS-Flächen je OGS-Schüler als auch der Gebäudeaufwand je m² OGS-Fläche liegt in Schloß Holte-Stukenbrock im Bereich des Median. Dies führt zu kei-ner überdurchschnittlichen finanziellen Belastung für den städtischen Haushalt.

Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vor-handenen Gebäudebestand bereitstellen. Dabei sollten die Schulflächen effizient, d.h. sowohl für schulische als auch außerschulische Zwecke genutzt werden.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Schloß Holte-Stu- kenbrock	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	347	148	270	347	453	1.035	15
Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche in Euro	60,66	33,68	48,15	60,66	114	165	15
Fläche je OGS-Schüler in qm	5,72	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	15
Anteil der OGS-Gesamtflä- che an der BGF der kommu- nalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	11,72	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	15

Sowohl der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot, als auch die Fläche je OGS-Schüler weist einen etwa durchschnittlichen Wert aus.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock stellt die OGS-Räume aus vorhandenem Gebäudebestand sicher. Derzeit sind keine baulichen Erweiterungen geplant.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Offene Ganztagschulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen der OGS					
F1	Die in den letzten Jahren gestiegene Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist im interkommunalen Vergleich noch immer deutlich unterdurchschnittlich. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.	91	E1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine standortbezogene Prognose des Bedarfs an Betreuungsplätzen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsformen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.	92
Organisation und Steuerung					
F2	Die teilweise veralteten Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bei Bedarf ein flexibles Agieren.	93	E2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Kooperationsvereinbarungen zur OGS-Durchführung aktualisieren.	94
F3	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert.	94	E3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden. Ein organisierter, regelmäßiger Austausch aller beteiligten Akteure sollte seitens der Stadt zur Erhöhung der Steuerungsqualität initiiert werden.	94
F4	Im Haushaltsplan der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock werden keine Kennzahlen für den OGS-Bereich abgebildet. Fehlende Kennzahlen erschweren die Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.	95	E4.1	Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.	95
			E4.2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling einfließen lassen.	95

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F5	Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Schloß Holte-Stukenbrock auf deutlich überdurchschnittlichem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock.	95			
F6	Die überdurchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler können die hohen Aufwendungen nur teilweise kompensieren.	97	E6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag deutlich anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Weiterhin könnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Anpassung der Elternbeiträge dynamisch zu gestalten und so regelmäßige Beitragserhöhungen zu ermöglichen.	98
F7	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Schloß Holte-Stukenbrock stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Begründet werden sind die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der die Mindestleistung übersteigenden Zuschüsse an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den Maximalwert.	100	E7	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Markterkundungen durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit den Anbietern der OGS einbeziehen. So könnte sie mit den Kooperationspartnern Veränderungen abstimmen, um die hohen Transferaufwendungen zu senken. Ggf. sollte sie die Durchführung der OGS neu ausschreiben.	101

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	4	4	4	4
Anzahl der Grundschulstandorte	5	5	5	5	5
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Ganztags- und Betreuungsformen)					
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	4	4	4	4	4
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	4	4	4	4	4

Tabelle 3: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS an Schulen in der Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	1.065	1.060	1.065	1.044	1.021
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	1.065	1.060	1.065	1.044	1.021
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	968	969	960	1.044	1.021
davon OGS-Schüler	283	300	319	344	358

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	959	1.020	954	1.025	891
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	681	771	753	756	773
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.648	2.844	2.815	3.004	3.000
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	2.199	2.279	2.357	2.454	2.341
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	812	823	797	549
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	313	375	288	347	429

5. Bauaufsicht

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

Bauaufsicht

Bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist die Bauberatung ein sehr wichtiger Teil der Bauaufsicht und ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es der Stadt, einen hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge zu erhalten. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt. Dass sich die intensive Bauberatung positiv auswirkt, zeigt sich in den vergleichsweise unauffälligen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Die Bauaufsicht verfügt bereits über klar definierte und effektive Prozessabläufe. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von zwei Wochen zur Prüfung nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) werden immer eingehalten und die Frist von sechs Wochen nach § 64 Abs. 2 BauO (einfaches Baugenehmigungsverfahren) NRW werden nur in seltenen Fällen nicht eingehalten.

Die von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eingesetzte Softwarelösung ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Entwicklungsmöglichkeiten hat die Bauaufsicht insbesondere im Bereich der Digitalisierung. Durch eine vollständige Digitalisierung der Bauakten, spätestens nach Ablauf des Genehmigungsprozesses, könnte die Stadt auf das Archivieren von Papierakten verzichten. Durch das digitale Einholen von Entscheidungen und Stellungnahmen könnten sich die Laufzeiten der Bauanträge verkürzen.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht wurden von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock festgelegt. Die Stadt arbeitet kaum mit Kennzahlen. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen. Eine Kennzahl zum Aufwandsdeckungsgrad wird nicht im Haushalt abgebildet. Die Kennzahl „Ergebnis pro Einwohner“ gibt lediglich indirekt einen Anhaltspunkt, inwieweit die festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Somit fehlt hier eine wichtige Information, um präzise zu beurteilen, wie auskömmlich die Gebühren sind.

5.2 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.

5.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

5.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** lebten zum 01. Januar 2019 nach IT.NRW 26.776 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von leicht sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund drei Prozent auf dann rund 25.900 Einwohner

verringern. Damit positioniert sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte beim ersten Viertelwert. Mit einer Gemeindefläche von 67,52 qkm liegt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Flächenvergleich im Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	78	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	11,54	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	80,77	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	7,69	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten Baugenehmigungen je 10.000 Einwohner. Alle weiteren Strukturkennzahlen liegen im Bereich des Medians. Insofern zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten.

Entwicklung der Fallzahlen für Schloß Holte-Stukenbrock

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	2	16
Bauanträge	292	192
davon Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren	255	168
davon Bauanträge im normalen Baugenehmigungsverfahren	37	24

2019 stehen in Schloß Holte-Stukenbrock nur wenige freie Flächen für eine Bebauung zur Verfügung. Im Wesentlichen konzentriert sich die Stadt daher 2019 auf eine Nachverdichtung in den bestehenden Wohngebieten. Diese erfolgt in Schloß Holte-Stukenbrock vermehrt durch den Bau von Mehrfamilienhäusern. Die Bearbeitung dieser Bauanträge ist in der Regel aufwendiger. Deswegen zeigt das Jahr 2019 im Vergleich der Fallzahlen zu den Bauanträgen erhebliche Änderungen gegenüber dem Jahr 2018. Insgesamt verzeichnet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Jahr 2019 nur noch 192 Bauanträge. Dies entspricht einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 34 Prozent. Dieser Rückgang an Bauanträgen trifft nicht nur auf die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zu, sondern auch auf 92 Prozent der anderen im Vergleich enthaltenen Städte. Der Rückgang ist in den anderen Städten mit durchschnittlich rund 20 Prozent

nicht ganz so deutlich wie in Schloß Holte-Stukenbrock. Gleichzeitig ist der Anteil der Freistellungsverfahren gegenüber dem Vorjahr von unter einem Prozent auf acht Prozent angestiegen.

Die Ausweisung neuer Wohngebiete ist in den Stadtteilen Schloß Holte, Sende und Liemke vorgesehen. Dort sind überwiegend Ein- und Zweifamilienwohngebäude geplant. In den Folgejahren werden daher wieder ähnliche Fallzahlen zu den Bauanträgen wie in 2018 erwartet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	1	2	3	6	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	4	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3	1	2	3	4	7	26

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock weist eine durchschnittliche Anzahl an intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren auf. Die Anzahl der internen Stellungnahmen gingen von 510 in 2018 auf 386 in 2019 zurück. Die Anzahl der externen Stellungnahmen verringerten sich von 264 (2018) auf 205 (2019).

5.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen.

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 Schloß Holte-Stukenbrock** hält die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit immer ein. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren, hält die Stadt nur in seltenen Fällen nicht ein. Als Ursache hierfür nennt sie, dass die beteiligten Behörden die Frist nicht einhalten.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, benachrichtigt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Angrenzer entsprechend den gesetzlichen Vorgaben.

Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 überwacht die Stadt ebenfalls immer. Sie informiert zudem die Bauherrschaft schriftlich, sofern die Frist der Baugenehmigung abzulaufen droht und die Gefahr besteht, dass die Baugenehmigung erlischt.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat keine nachprüfbaren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Beschäftigten festgelegt. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Beschäftigten wird über einen permanenten Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fachbereichsleitung sichergestellt. Außerdem bekommen die Beschäftigten hierüber regelmäßig Bearbeitungshinweise und es werden aktuelle Themen besprochen. Die Ermessensentscheidung selbst wird nicht nochmals überprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung gewährleisten.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock schöpft alle Gebührenpositionen aus. Die Kämmerei der Stadt achtet darauf, dass mit den erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Dies wird in Schloß Holte-Stukenbrock indirekt anhand der Kennzahl „Ergebnis pro Einwohner“ überprüft. Eine vollständige Aufwandsdeckung ist bei einer Kennzahl von null gegeben. In Schloß Holte-Stukenbrock liegt diese Kennzahl regelmäßig nahe dem Zielwert

von null so dass sich aufgrund der Kennzahl bisher keine Veranlassungen zu Anpassungen ergeben haben. Weitere Ausführungen zu dieser Kennzahl werden im Berichtsabschnitt „Transparenz“ dargestellt.

5.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Anträge zurück. Auch der Anteil der Rücknahmen ist verhältnismäßig niedrig.

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.

Der Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte zeigt, dass dies der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** gut gelingt.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,04	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der geringe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Schloß Holte-Stukenbrock in der Regel gut informiert sind.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt nicht davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antragsformulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Die Stadt strebt an, die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgezogenen Bauanträge gering zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Die intensive Bauberatung sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen bzw. die Genehmigungsreife erreichen.

Seit dem 01. Januar 2019 ist gemäß § 71 BauO NRW 2018 eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen nicht mehr erforderlich. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Aufgrund der intensiven Bauberatung in Schloß Holte-Stukenbrock hat sich durch diese Rücknahmefiktion die Anzahl der zurückgewiesenen bzw. zurückgenommenen Bauanträge nicht erhöht.

Die geringe Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge zeigt, dass die Qualität der eingereichten Bauanträge in Schloß Holte-Stukenbrock sehr gut ist. Dadurch wird die Bearbeitung der Anträge erleichtert und beschleunigt.

5.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten.

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

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf zwei Dezernate verteilt. Der Bürgermeister führt das Dezernat II und das Dezernat I wird vom Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche. Die Bauaufsicht ist im Dezernat II angesiedelt. Sie wird dort als Fachbereich geführt. Eindeutige Aufgabenzuordnungen und Entscheidungsbefugnisse ergeben sich bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock aus den Stellenbeschreibungen. Der Fachbereichsleiter verteilt die Bauanträge flexibel unter den Sachbearbeitenden. So wird eine zeitnahe Bearbeitung und eine optimale Vertretung sichergestellt. Dies gibt dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Bisher erhält die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. In Schloß Holte-Stukenbrock kann noch kein elektronischer Antrag angenommen werden. Nach Abschluss des Verfahrens werden lediglich die Planunterlagen eingescannt und archiviert. Eine vollständige elektronische Bauakte wird nicht angelegt. Weitere Ausführungen zum elektronischen Dokumentenmanagement erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

Für das einfache und normale Genehmigungsverfahren gibt die in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eingesetzte Software Checklisten vor. Dadurch kann die Sachbearbeitung eingehende Bauanträge sicher abarbeiten.

5.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als

Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Schloß Holte-Stukenbrock klar gegliedert. An einzelnen Stellen bieten sich jedoch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es zudem wichtig, dass die Kommune fehlende Unterlagen frühzeitig anfordert. Ferner sollte sie möglichst alle benötigten Unterlagen gleichzeitig anfordern. Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen durch die Sachbearbeitung nach. Sie fordert Unterlagen auch mehrmals an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch wiederholt gesetzte Fristen und die anschließende erneute Vollständigkeitsprüfung abbauen. Dadurch wird auch die Sachbearbeitung entlastet.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock startet ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung. Die Beteiligung erfolgt in Schloß Holte-Stukenbrock überwiegend noch in Papierform. Durch den Umstieg auf ein gänzlich elektronisches Beteiligungsverfahren könnten weitere Zeitersparnisse erreicht werden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsteil „Digitalisierung“.

Korruptionsmöglichkeiten sollen frühzeitig verhindert werden. Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird dadurch eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt. Entscheidungen der Sachbearbeitung werden in Schloß Holte-Stukenbrock nicht grundsätzlich vom Vorgesetzten kontrolliert. Die Sachbearbeitung ist nach Eingang des Antrages und Sichtung durch die Fachbereichsleitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Hierdurch wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird bei unproblematischen positiven Entscheidungen nicht durch Rückkopplungen mit dem Vorgesetzten verzögert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zumindest stichprobenhaft auch positive Entscheidungen durch die Vorgesetzten prüfen lassen.

Anders verhält sich die Kontrolle in der Bauaufsicht der Stadt bei fachlich anspruchsvollen oder kritischen Fällen und bei Ablehnungen. Hierbei stimmen die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter das Vorgehen mit dem Vorgesetzten ab. Zudem tauschen sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bauaufsicht über sämtliche aktuellen oder konkreten Fälle regelmäßig aus. Durch den regen Austausch ist die Fachbereichsleitung in Schloß Holte-Stukenbrock durchweg über die laufenden Verfahren, Problemfälle und kritischen Fälle informiert. Das Vorgehen der Stadt stärkt die Verantwortung der Sachbearbeitenden und beschleunigt das Genehmigungsverfahren. Allerdings gibt es in Schloß Holte-Stukenbrock bei den Entscheidungen kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip.

5.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erreicht Schloß Holte-Stukenbrock unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten. Beide Laufzeiten unterschreiten deutlich die Orientierungsgröße von zwölf Wochen.

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

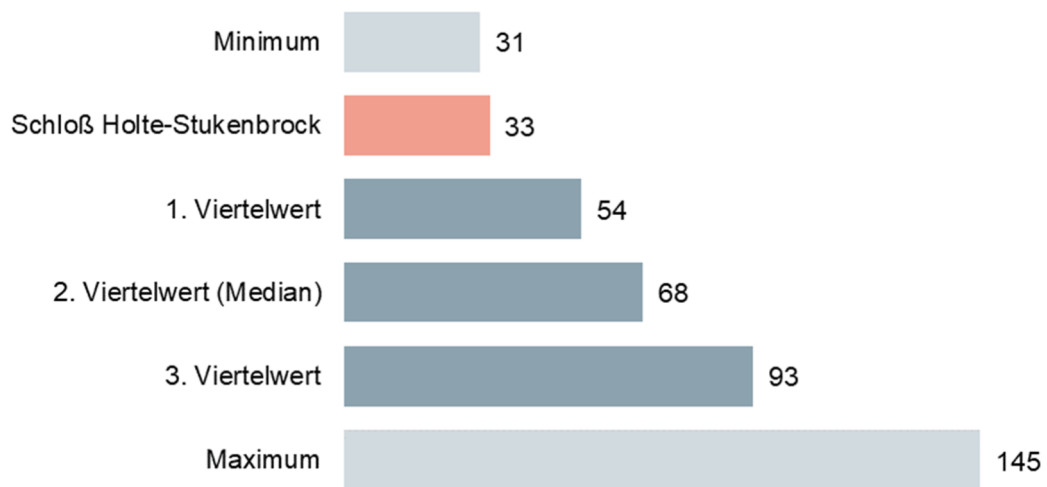
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Sind Anträge beim Antragseingang nicht vollständig, müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeit des Antrages aus. Die Stadt hat selber aber kaum Einfluss auf diese Laufzeitverlängerung. 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 Antragstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnten jedoch nicht alle Städte angeben. Die gpaNRW stellt daher bei den folgenden Tabellen nur die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im Bericht dar.

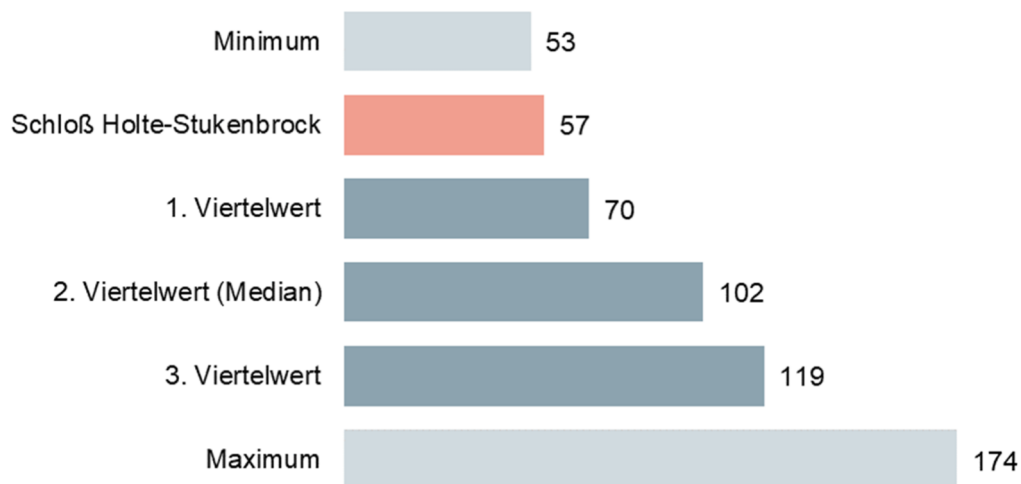
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



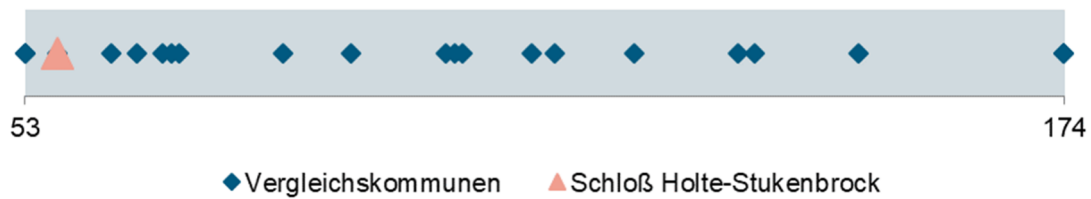
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kenntnis der Laufzeit 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, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hat bei einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren vergleichsweise kurze Gesamtlaufzeiten. Diese waren im Vorjahr 2018 mit 34 Tagen beim einfachen Baugenehmigungsverfahren und 78 Tagen beim normalen Baugenehmigungsverfahren etwas länger. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Schloß Holte-Stukenbrock bei den Gesamtlaufzeiten für das Vorjahr ebenfalls im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Die dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht selbst beeinflussen kann. Das sind zum Beispiel die Wartezeit auf Stellungnahmen oder auch die Zeiten, die die Antragsteller benötigen, um nicht vollständige Unterlagen zu komplettieren. Die Stadt kann jedoch über eine zeitsparende Organisation des Prozesses reduzierend auf die Laufzeiten einwirken. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock fordert bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung die gängigen Stellungnahmen an, um Wartezeiten zu vermeiden. Außerdem sind die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eigenverantwortlich tätig, dies bringt ebenfalls Zeitersparnisse mit sich. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock fordert Unterlagen mehrmals an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden. Durch einen Verzicht auf eine erneute Nachforderung fehlender Unterlagen sowie eine vermehrte Nutzung der Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses könnte die Stadt weitere Zeitersparnisse erzielen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in den Berichtsabschnitten „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ und „Digitalisierung“). Trotzdem gelingt es ihr mit der derzeitigen Organisation des Prozesses, unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten zu erreichen.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ermittelt außerdem Kennzahlen in Form von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten pro Bauantrag in Arbeitstagen und bildet diese in ihrem Haushaltsplan ab. Die Zielvorgabe lautet, über Bauanträge für Wohnbauvorhaben innerhalb von 13 Arbeitstagen und für gewerbliche Bauvorhaben innerhalb von 20 Arbeitstagen rechtssicher zu entscheiden. Diese Zielvorgaben werden stets eingehalten. Diese Kennzahl berücksichtigt jedoch weder Postlaufzeiten noch Wartezeiten.

Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der

Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Weitere Ausführungen zu den Berichtspflichten nach der BauO NRW 2018 erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

5.3.7 Personaleinsatz

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

➔ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Leistungswerte. Die Kennzahlenwerte der Stadt verschlechtern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich hier Fallzahlschwankungen bei gleichbleibendem Personaleinsatz entsprechend auswirken.

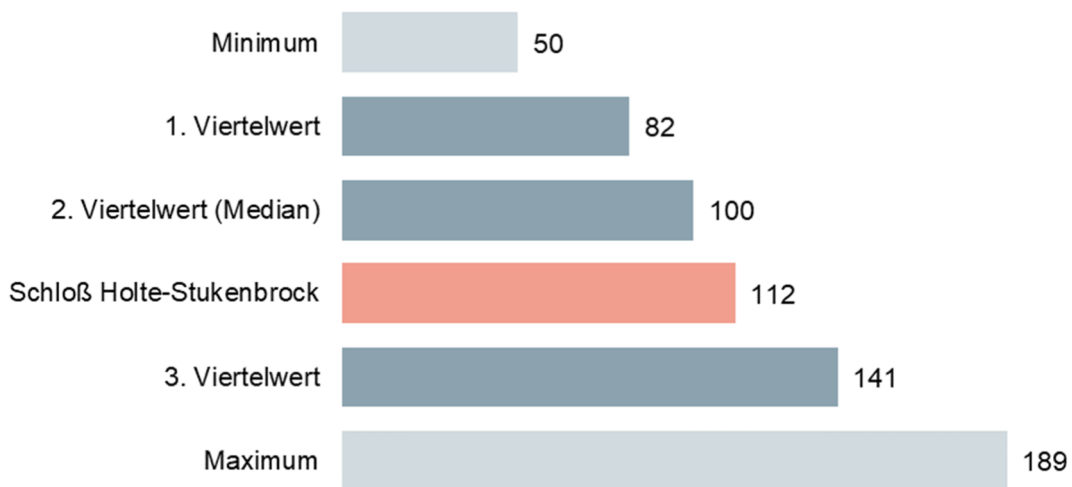
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Fallzahlschwankungen, wie sie bei der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** aktuell anzutreffen sind.

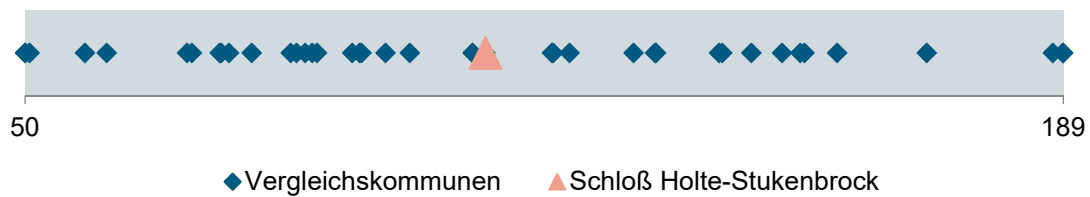
Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeitanteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc.

Von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock werden für den von der gpaNRW oben definierten Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2019 insgesamt 2,5 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,4 Vollzeit-Stellen, der mit rund 16 Prozent leicht überdurchschnittlich ist. Auf die Sachbearbeitung entfallen 2,1 Vollzeit-Stellen. Gegenüber dem Jahr 2018 ist der Personaleinsatz bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock leicht angestiegen, wobei sich der Anstieg aus einer kurzzeitigen parallelen Beschäftigung einer ausscheidenden und einer nachfolgenden Mitarbeiterin ergab. Der Overheadanteil blieb gegenüber 2018 unverändert.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	9,09	26,50	44,57	81,33	450	19
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	15,79	3,51	7,68	11,15	18,65	26,47	36

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich bereits, dass bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Jahr 2019 ein beträchtlicher Rückgang der Antragszahlen bei den Bauanträgen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist (siehe Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019“ berücksichtigt neben der Summe der Bauanträge zusätzlich die Summe der Freistellungsverfahren und der förmlichen Bauvoranfragen. Angesichts der bei dieser Kennzahl zu berücksichtigenden Fallzahlen ergibt sich ein Rückgang der Antragszahlen gegenüber dem

Vorjahr um 29 Prozent. Da sich der Personaleinsatz nur unwesentlich verändert hat, verschlechtert sich der Kennzahlenwert von 164 im Jahr 2018 auf 112 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019.

Den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01.01. ermittelt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht. Jedoch hat die Stadt in 2018 von den 292 eingegangenen Bauanträge 39 nicht entschieden. Daraus ergibt sich rechnerisch ein Verhältnis von 20 Prozent der unerledigten Bauanträge aus 2018 zu den 192 neuen Bauanträgen des Jahres 2019.

In der Kennzahl „Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent“ ist ein Overhead-Stellenanteil für die Bauaufsicht von 0,39 Vollzeit-Stellen enthalten. Mit der Kennzahl positioniert sich Schloß Holte-Stukenbrock im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sind stärker in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Behörden.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Jahr 2019 insgesamt 2,08 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,32 Vollzeit-Stellen, der mit rund 15 Prozent im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfallen 1,76 Vollzeit-Stellen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	118	62	99	132	154	181	19

Im Jahr 2018 positionierte sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock mit 177 Fällen je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung der Baugenehmigungen bei nahezu gleicher Personalausstattung noch über dem Median. Insofern ist die schlechtere Positionierung im interkommunalen Vergleich in 2019 auf die gesunkene Fallzahl zurückzuführen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. Zusätzlich sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten und des Bestandes der unerledigten Bauanträge beobachten. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren in Schloß Holte-Stukenbrock 2018 und 2019 insgesamt 0,32 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,07 Vollzeit-Stellen für den Overheadanteil eingesetzt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	44	5	35	59	95	233	19
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	75	12	71	101	153	444	18
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	17,95	0,00	11,02	18,23	21,66	45,45	18

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht im Jahr 2019 bei der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden ein mittleres Ergebnis. Für das Jahr 2018 ergibt sich ein vergleichbares Ergebnis.

5.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist geeignet die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.

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

Perspektivisch sollen die unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Modellprojekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Softwareunterstützung.

Die Bauaufsicht der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** verwendet einen einheitlichen Aktenplan. Das Aktenzeichen wird von der eingesetzten Fachsoftware vergeben. Die Farbwahl der Papieraktenmappe informiert zusätzlich über die Verfahrensart. Anhand des Aktenplans werden die Vorgänge abgelegt und können auch von Vertretungskräften direkt aufgefunden werden.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock führt die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform. Parallel wird eine nicht vollständige elektronische Akte geführt und der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Diese Fachsoftware leitet die Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen durch die einzuhaltenden Schritte im jeweiligen Bauantragsverfahren.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Die eingesetzte Fachsoftware beinhaltet bereits eine Onlinekomponente, mit der die Stadt auch digitale Anträge annehmen könnte. Zudem bietet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auf ihrer Homepage ein Online-Bauantragsformular an. Für die Umstellung auf ein digitales Antragsverfahren sind unter anderem Signaturkomponenten erforderlich. Ohne diese sind vom Bauherren neben elektronisch eingereichten Bauanträgen weiterhin eigenhändig unterschriebene Bauantragsformulare einzureichen.

Die Beteiligung anderer Stellen erfolgt in Schloß Holte-Stukenbrock nahezu vollständig in Papierform. Mit einer externen Stelle erfolgt die Weiterleitung der Bauanträge sowie der Eingang und die Bearbeitung der Stellungnahmen bereits digital.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Möglichkeiten zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen durchgängig nutzen.

Für die Verständigung mit Bauherren und Fachplanern nutzt die Stadt die Möglichkeit der Email-Kommunikation, die in der eingesetzten Fachsoftware enthalten ist.

Eine Digitalisierung der Pläne der Verfahrensakte findet erst nach Abschluss des Bauvorhabens statt. Eine vollständig elektronische Verfahrensakte wird nicht erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte sämtliche in Papierform eingereichten Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen. So stehen die Unterlagen bereits während der Antragsbearbeitung elektronisch zur Verfügung.

5.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Durch den Einsatz verschiedener Kennzahlen könnte sie die Steuerungsgrundlage verbessern.

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 Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Für Ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** folgende grundsätzliche Ziele definiert:

- die Fristen der Bauordnung sind einzuhalten,
- kurze durchschnittliche Bearbeitungszeiten,
- Bürgerfreundlichkeit,
- die Aufgaben sind rechtssicher zu erfüllen und
- eine geringe Klagequote wird angestrebt.

Um das Erreichen des Zieles „Einhaltung der Fristen der Bauordnung“ messen zu können, werden keine Zielkennzahlen gebildet. Der Zielwert „durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Bauantrag“ wird getrennt nach Wohnbauvorhaben und gewerblichen Vorgaben nachgehalten und erscheint im Haushaltsplan. Das Ziel „Bürgerfreundlichkeit“ wird von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gelebt und lässt sich nur schwer messen. Eine Befragung der Bauwilligen oder im Rahmen einer allgemeinen Bürgerumfrage wurde in Schloß Holte-Stukenbrock bisher nicht durchgeführt.

Zudem erfasst die Stadt auch folgende Leistungsdaten und Kennzahl:

- Anzahl der Baugenehmigungen,
- erteilte Genehmigungen von Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern,
- erteilte Genehmigungen von Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern,
- beantragte neue Betriebsgebäude,
- Höhe und Struktur der Gebühreneinnahmen und
- Ergebnis pro Einwohner.

Über die Leistungsdaten berichtet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock beim jährlichen Untermertag. Unterjährige interne Berichte erstellt die Bauaufsicht nicht.

Die Finanzkennzahl „Ergebnis pro Einwohner“ bildet die Stadt im Haushaltsplan ab. Anhand dieser Kennzahl kann die Stadt indirekt überprüfen, ob eine Aufwandsdeckung gegeben ist. Eine vollständige Aufwandsdeckung ist bei einer Kennzahl von null gegeben. In Schloß Holte-Stukenbrock gelingt es, dass die Erträge kontinuierlich nahe den Aufwendungen liegen. Daraus ergibt sich für die Stadt regelmäßig eine Finanzkennzahl „Ergebnis pro Einwohner“ nahe dem Zielwert von null.

Eine direkte Aussage, ob die erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht decken, bildet die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Damit kann die Stadt

Schloß Holte-Stukenbrock präziser beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Entsprechend des guten Wertes bei der Finanzkennzahl „Ergebnis pro Einwohner“ ergibt sich für Schloß Holte-Stukenbrock für das Jahr 2018 ein Aufwandsdeckungsgrad von 96 Prozent.

Zusätzliche Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/ Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen), die der Bauaufsicht als Steuerungsgrundlage dienen, bildet die Stadt nicht. Eine Steuerung findet vornehmlich über die Grunddaten statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Im § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

5.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

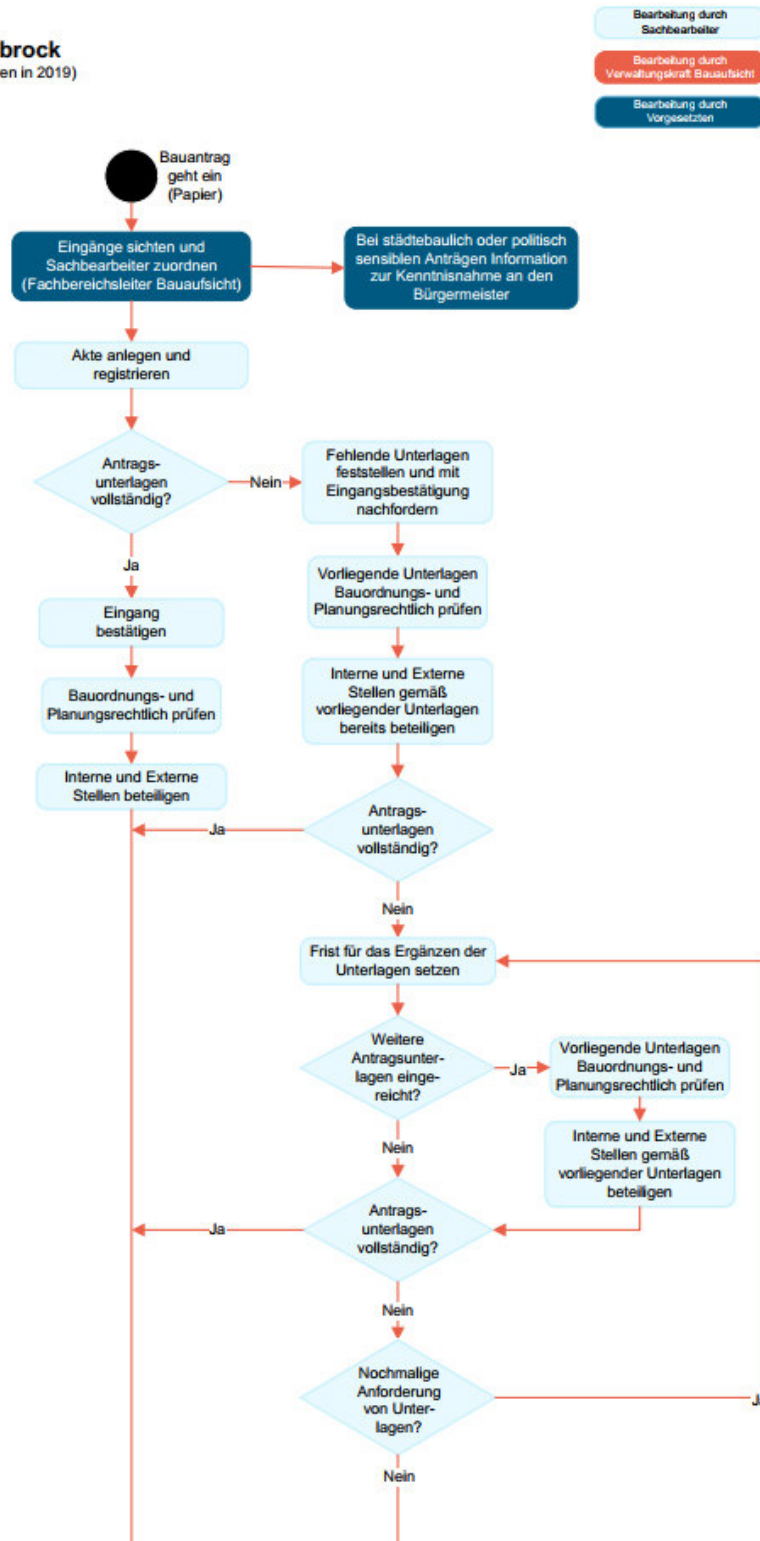
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

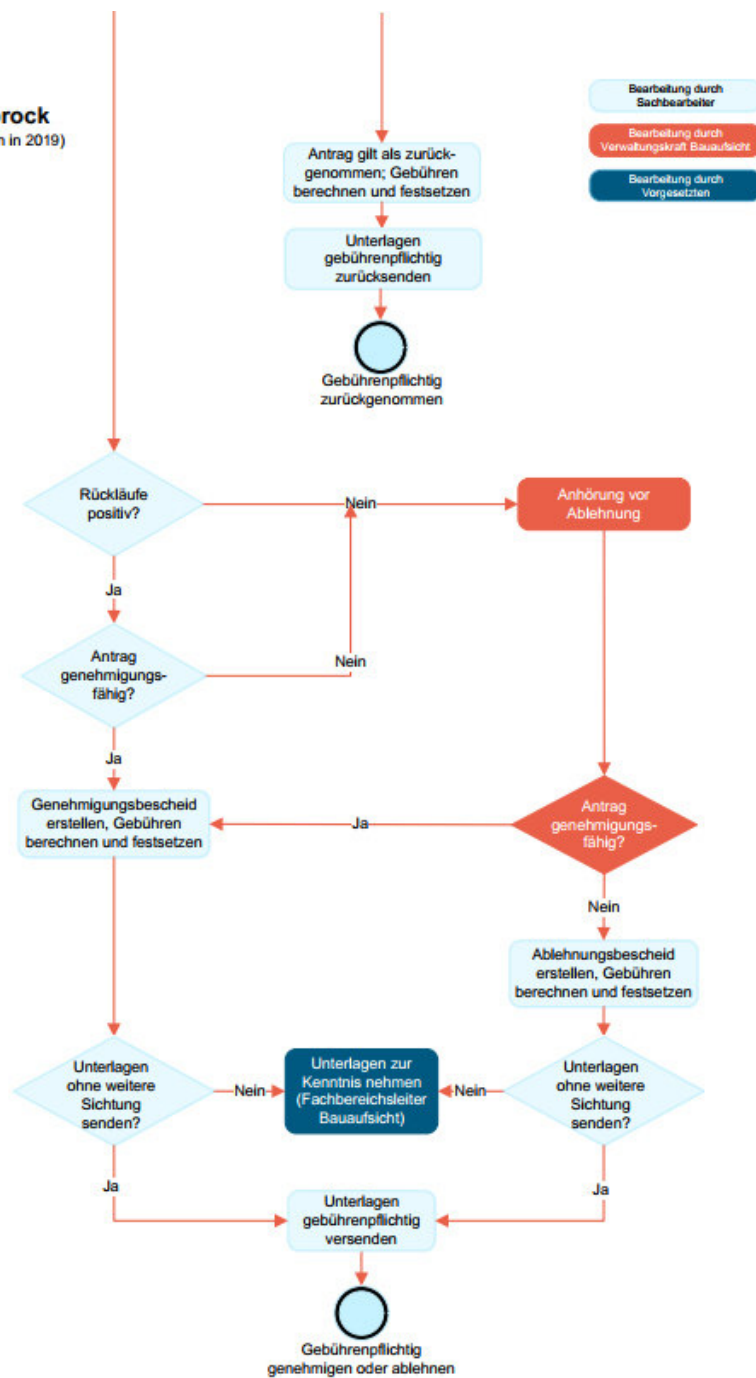
Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hinsichtlich bei Ausübung von Ermessensentscheidungen.	112	E1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung gewährleisten..	113
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge					
F2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock weist nur einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Anträge zurück. Auch der Anteil der Rücknahmen ist verhältnismäßig niedrig.	114			
Geschäftsprozess					
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten.	115			
Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens					
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Schloß Holte-Stukenbrock klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	116	E4.1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch wiederholt gesetzte Fristen und die anschließende erneute Vollständigkeitsprüfung abbauen. Dadurch wird auch die Sachbearbeitung entlastet.	116
			E4.2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zumindest stichprobenhaft auch positive Entscheidungen durch die Vorgesetzten prüfen lassen.	116

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Laufzeit von Bauanträgen					
F5	Im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erreicht Schloß Holte-Stukenbrock unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten. Beide Laufzeiten unter-schreiten deutlich die Orientierungsgröße von zwölf Wochen.		117		
Personaleinsatz					
F6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erreicht bei der Bearbeitung von Bauan-trägen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Leistungswerte. Die Kennzahlenwerte der Stadt verschlechtern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahl-Schwankungen durch den gleichbleibenden Personalein-satz entsprechend auswirken.	120	E6	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. Zusätzlich sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Ge-samtlaufzeiten und des Bestandes der unerledigten Bauanträge beobach-ten. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analy-sieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren	122
Digitalisierung					
F7	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist geeignet die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektroni-schen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	123	E7.1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Möglichkeiten zur elektroni-schen Einholung von bauaufsichtliche Entscheidungen und Stellungnah-men durchgängig nutzen.	124
			E7.2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte sämtliche in Papierform einge-reichten Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscan-nen. So stehen die Unterlagen bereits während der Antragsbearbeitung elektronisch zur Verfügung.	124
Transparenz					
F8	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat grundsätzliche Ziele für die Bauauf-sicht festgelegt. Durch den Einsatz verschiedener Kennzahlen könnte sie die Steuerungsgrundlage verbessern..	124	E8	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Zielwerte bzw. Standards fest-legen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	126

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Schloß Holte-Stukenbrock (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 2





6. Vergabewesen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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 Schloß Holte-Stukenbrock ist insgesamt gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Submissionsstelle sowie der Rechnungsprüfung werden vom Kreis Gütersloh übernommen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eine Dienstanweisung erlassen, die kürzlich überarbeitet wurde.

Zur Korruptionsprävention hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit Korruptionsbekämpfung. Die gpaNRW empfiehlt darüber hinaus eine Schwachstellenanalyse durchzuführen.

Schriftliche Regelungen zum Sponsoring liegen in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vor. Bislang wurden nur vereinzelt geringfügige Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte konkrete Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung festlegen.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht eingerichtet. Auch ein systematisches Auswerten der Nachträge findet bislang nicht statt. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten ist in Schloß Holte-Stukenbrock niedriger als in vielen Vergleichskommunen. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei der Bearbeitung und Dokumentation der Nachträge zu bekommen, sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ihre Nachträge künftig zentral und systematisch auswerten. Bei der Betrachtung einzelner schlussgerechneter Maßnahmen und deren Nachträge wird das Verbesserungspotenzial beim Nachtragswesen und beim Bauinvestitionscontrolling deutlich.

6.2 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 Schloß Holte-Stukenbrock 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.

6.3 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.

6.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Das Vergabewesen in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist gut organisiert. Schloß Holte-Stukenbrock nutzt die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh. Die Vergabedienst-anweisung enthält die wesentlichen Regelungen.

→ Feststellung

Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienst-anweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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.

Ausschreibungen der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** werden seit dem 01. Oktober 2012 von der Zentralen Submissionsstelle des Kreises Gütersloh durchgeführt. Zuvor nahm die Zentrale Submissionsstelle der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese wahr.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung gilt für alle Dienststellen der Stadtverwaltung. Damit gewährleistet die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Eine Übersicht über die gültigen Vergaberechtsgrundlagen, verbindliche Formulare und Vordrucke sowie der Verfahrensablauf bei Vergaben ab 25.000 Euro sind als gesonderte Anlagen der Dienstanweisung beigelegt. Die Dienstanweisung wurde zuletzt am 03. August 2020 aktualisiert und hat die Vergabedienstanweisung mit Stand vom 14. Juli 2015 abgelöst.

Die Regelungen zu den Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart für die Dienststellen der Stadtverwaltung Schloß Holte-Stukenbrock entsprechen den Vorgaben der nationalen und europäischen Vergaberechtsvorschriften. Die Kommunalen Vergabegrundsätze¹³ des Landes Nordrhein-Westfalen erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. In Schloß Holte-Stukenbrock gelten für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben die erhöhten Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze.

Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt. Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Zuständigkeiten der Fachbereiche als Bedarfsstelle und der Zentralen Submissionsstelle. Im Wesentlichen ist der Fachbereich für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Schätzung des Auftragswertes, Bereitstellung der Haushaltsmittel, Anfertigung der Leistungsbeschreibung, Erstellung der Vertragsunterlagen und die Auftragsvergabe zuständig. Die Vergabeverfahrensabwicklung wurde von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock abhängig von der Verfahrensart und vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Der Fachbereich ist für Freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben unter 25.000 Euro netto zuständig. Bei Vergaben ab einem Auftragswert von 10.000 Euro netto hat der Fachbereich zusätzlich die Revision des Kreises Gütersloh zu beteiligen.

Alle Vergabeverfahren über 25.000 Euro netto sind über die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh durchzuführen. Ist die Zentrale Submissionsstelle zuständig, übernimmt sie folgende Aufgaben:

- Beratung zu den Formalien des Vergabeverfahrens,
- Vorabinformation auf einem Internetportal,
- Stichprobenhafte Prüfung des Leistungsverzeichnisses,
- Abstimmung der veränderten Bieterliste mit dem Vorgesetzten,

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

- Zusammenstellen und Drucken der Ausschreibungsunterlagen,
- Bekanntmachung der Ausschreibung,
- Versand der Unterlagen mit Gebührenabwicklung,
- Koordinierung der Bieteranfragen,
- Aufhebung des Verfahrens vor Submission,
- Sammlung der Angebote,
- Durchführen des Eröffnungstermins (Submission),
- rechnerische Prüfung der Angebote mit Erstellung des Preisspiegels,
- Mitteilung der Endbeträge bei Antrag der Bieter,
- Ausschluss von Bietern aufgrund formeller Mängel und
- Veröffentlichung der Informationen über vergebene Aufträge.

Darüber hinaus werden die Mitarbeiter der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock von der zentralen Submissionsstelle zeitnah über wesentliche Änderungen im Vergaberecht informiert. So gewährleistet die Stadt, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Außerdem erreicht sie eine hohe Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und die Korruptionsgefahr wird minimiert.

Die Vergabedienstanweisung führt außerdem Regelungen zur Bekanntmachung und zur Form der Ausschreibungsunterlagen auf. Für die Ausschreibung von Bauleistungen ab 25.000 Euro sind die Vordrucke des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) anzuwenden. Bekanntmachungen erfolgen regelmäßig auf dem Vergabeportal Ostwestfalen-Lippe. Auf der Internetseite des Kreises Gütersloh ist zusätzlich ein Zugang zu den Bekanntmachungen hinterlegt. Die Vergabeverfahren, die von der Zentralen Submissionsstelle durchgeführt werden, können durchgehend elektronisch über das Vergabeportal abgewickelt werden. Die Nutzung des Vergabeportals ermöglicht eine effiziente und schnelle Abwicklung der Vergabeverfahren.

Die Dienstanweisung enthält überdies Vorgaben zur Öffnung der Angebote sowie zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Auch Regelungen zum Verfahren bei Auftragserweiterungen und zu Nachtragsaufträgen sind in der Dienstanweisung enthalten. Darauf und auf die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung (RPA) bei Nachträgen geht die gpaNRW im Kapitel „Nachtragswesen“ näher ein.

In der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Gütersloh die Aufgaben des RPA. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des RPA sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock vom 11. Februar 2003 geregelt.

Die Vergabedienstanweisung regelt, dass das RPA bei Vergaben einzubinden ist. Und zwar bei Aufträgen, die einem Auftragswert von 10.000 Euro überschreiten. Bei Vergaben, die nicht über

die Zentrale Submissionsstelle abgewickelt werden, übernimmt das RPA zudem die stichprobenhafte Prüfung des Leistungsverzeichnisses.

Abweichungen zu den in der Dienstanweisung geregelten Vergabeverfahren sind mit dem RPA abzustimmen. Die Zustimmung des RPA ist vor der Einleitung des Ausschreibungsverfahrens einzuholen.

Gemäß der Vergabedienstanweisung sind die Submissionstermine in die interne Vergabepattform einzutragen. Das RPA wird hierüber über die Submissionstermine informiert. Zudem ist in der Vergabedienstanweisung geregelt, dass das RPA jederzeit berechtigt ist, an Submissionen teilzunehmen.

Schlussrechnungen werden in Schloß Holte-Stukenbrock regelmäßig im Nachhinein vom RPA geprüft. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Prüfung der Abnahmeprotokolle durch das RPA. Regelungen zur Einbindung des RPA bezüglich der Prüfung der Schlussrechnung enthält die Dienstanweisung nicht. Ebenso sind keine Vorgaben zur Beteiligung des RPA bei Abnahmetermenin in der Dienstanweisung enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmetermenin und bezüglich der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen.

Die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh nutzt ein Vergabeportal und setzt ein Vergabemanagement-System ein. Die gewählte Software ist gut geeignet, die Zentrale Vergabestelle bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird mit der Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert. Dies betrifft sowohl die eu-weiten wie auch die nationalen Vergabeverfahren. Ebenso wird die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert.

Darüber hinaus bietet das Vergabemanagement-System weitere Funktionalitäten, wie

- das Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- die zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- eine Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- die Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- eine Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- die Verwaltung von Nachträgen.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nutzt das Vergabemanagementsystem des Kreises Gütersloh auch als interne Vergabeplattform. Zudem hat das RPA hierüber einen Zugang zu den digitalen Vergabeunterlagen.

Die Auftragserteilung und die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen ist Aufgabe des zuständigen Fachbereichs. Dazu gehört auch die Abnahme der Leistung und die Dokumentation von Mängelbeseitigungen. Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber die vertragsgemäße Erfüllung. Die Fachbereiche der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nutzen Abnahmeprotokolle. Darin werden Mängel schriftlich festgehalten. Die Mängelbeseitigung ist ebenfalls in den Fachbereichen zu dokumentieren.

6.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hat in ihrer Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) vom 11. Dezember 2013 Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Zudem sind Regelungen zur Korruptionsprävention in der Allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung (AGA), in der Vergabedienstanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung enthalten. Demgemäß arbeitet das RPA bei der Vorbeugung

gegen Korruption und Manipulation sowie Aufklärung derartiger Delikte mit. Für eine stetige Sensibilisierung für das Thema „Korruption“ haben die Vorgesetzten Sorge zu tragen.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in der „Dienstanweisung Vorteilsnahme“ enthalten. Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Sachgeschenke und Gutscheine bis zu einem Warenwert von 5 Euro sowie die angemessene Bewirtung im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes sind erlaubt. Zudem sind Regelungen zum möglichst durchgängigen Vier-Augen-Prinzip in der AGA enthalten.

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

Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert. Eine Schwachstellenanalyse wurde in Schloß Holte-Stukenbrock bisher nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Nach § 8 KorruptionsbG sind die

Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock von den Fachbereichen gestellt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben der Mandatsträger können in Schloß Holte-Stukenbrock im Rathaus eingesehen werden. Darüber wird die Öffentlichkeit jährlich im Amtsblatt unterrichtet. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 17 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt einmal jährlich im öffentlichen Teil der Ratssitzung. Darüber hinaus werden die Mitgliedschaften des Bürgermeisters auf der Internetseite der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock eingestellt.

6.4 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 Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie in Sponsoringverträgen fest.

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

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hält Vereinbarungen über Sponsoringleistungen in einem schriftlichen Vertrag fest. Zudem wird der Fachbereich Finanzen und Steuern über sämtliche Sponsoringvorgänge informiert. Regelungen zu den Grundsätzen, die beim Sponsoring zu beachten sind, hat die Stadt bisher nicht festgelegt.

Aus Sicht der gpaNRW sollte das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert geregelt sein. Die Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollten mindestens folgende Punkte festlegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,

- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und Steuern bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Durchgängige Transparenz im gesamten Verfahren umfasst auch, Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten bezüglich des Abschlusses eines Sponsoringvertrages klar zu regeln. Abhängig von der Höhe der Sponsoringleistungen ist es außerdem zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sponsoringverträgen zu differenzieren (Dezernatsleitung, Fachausschuss, Rat).

Die Notwendigkeit der Schriftform eines Sponsoringvertrages dient der transparenten Beweissicherung, auch bezüglich steuerlicher Aspekte. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet zudem eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Gefahren im Bereich der Haftung ergeben. Deshalb sollte die Sponsoringvereinbarung auch den Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors, berücksichtigen.

Die Einbindung der Fachbereiche Finanzen und Steuern gewährleistet eine haushaltsmäßige Bewertung der Sponsoringleistung. Auch die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages wird durch deren Einbindung sichergestellt. Die Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte daher unter frühzeitiger Beteiligung bzw. Abstimmung mit diesen Fachbereichen erfolgen.

Zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung empfehlen wir, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen zu veröffentlichen. Dieser Bericht sollte folgendes enthalten:

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

- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Ein jährlicher Bericht über Sponsoringmaßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Rat erfolgt in Schloß Holte-Stukenbrock nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zum Sponsoring für alle Beschäftigten verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen. Darüber hinaus sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen unterrichtet werden.

6.5 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 Schloß Holte-Stukenbrock betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von bedeutsamen Baumaßnahmen.

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.

Im Zeitraum 2020 bis 2023 plant die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 35,4 Millionen Euro. Das sind 72 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum.

Schloß Holte-Stukenbrock gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Die mittleren kreisangehörigen Kommunen sollten jedoch für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein koordiniertes BIC vorsehen. Dafür sollte sie Regelungen treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,

- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Durch ein geordnetes Verfahren zur Durchführung des Planungs- und Bauprozesses mit Einbeziehung der zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. Es bietet sich an, dafür die Maßnahmen in folgende Projektphasen einzuteilen¹⁴:

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

Innerhalb der vorgenannten Phasen sind folgende Leistungen abzudecken:

- Notwendigkeits- und Dringlichkeitsprüfung (besonders in den ersten Phasen) inklusive deren Abgleich mit der gesamt kommunalen Interessenlage,
- Wirtschaftlichkeitsprüfung (gibt es angemessene und wirtschaftliche Alternativen?),
- Sicherstellung der Anwendung geeigneter Planungs-, Kostenermittlungs- und Steuerungsmethoden,
- Sicherstellung der Vollständigkeit der Planung,
- Sicherstellung der Einhaltung von Planungsvorhaben,
- Gewährleistung von Transparenz hinsichtlich der Kosten und Projektstände, Überwachung des Durchlaufens in allen Phasen,
- Beratung der am Bauprojekt Beteiligten.

Federführung und Entscheidungskompetenz sollten für jede Phase eindeutig festgelegt werden. Die Rahmenbedingungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Zusätzlich sollte die Dienstanweisung auch Regelungen zu den Begriffsbestimmungen, zur Definition der Ziele und zu den erforderlichen Kompetenzen enthalten sowie eine detaillierte Beschreibung der definierten Projektphasen aufführen. Auch sollten regelmäßige Berichtspflichten zum Verlauf der Projektabwicklung darin geregelt werden. Des Weiteren können darin besondere Regelungen, beispielsweise zu Wertgrenzen, ab denen BIC zwingend einzusetzen ist, getroffen werden. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen.

¹⁴ Siehe hierzu auch KGStBericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

In der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden im jeweiligen Fachbereich vorgenommen. Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings sind in Schloß Holte-Stukenbrock vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachbereiche zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung und Bewertung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

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

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Auch eine Projektsteuerung durch einen externen Projektmanager ist geeignet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

6.6 Nachtragswesen

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

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

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

6.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock niedriger als in vielen Vergleichskommunen.

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 Auftragsmit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

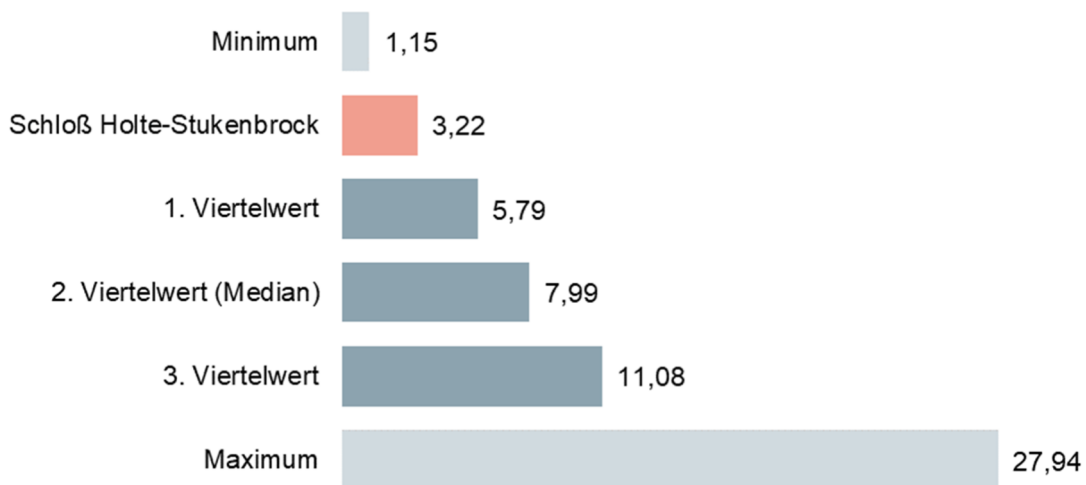
Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 56 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	10.300.877	
Abrechnungssummen	10.253.353	
Summe der Unterschreitungen	414.892	4,03
Summe der Überschreitungen	367.368	3,57

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zehn schlussgerechnete Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 43.064 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



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



Der Prozentwert der Abweichungen vom Auftragswert in 2018 ist in Schloß Holte-Stukenbrock vergleichsweise niedrig. Schloß Holte-Stukenbrock liegt sogar unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, dass über 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Wert erzielt haben. Auch die Werte für die Jahre 2017 und 2019 sind in Schloß Holte-Stukenbrock vergleichsweise niedrig. In der Berechnung dieser Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Unter- bzw. Überschreitungen gab es bei der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nahezu sämtlichen 56 Fällen, die von 2017 bis 2019 schlussgerechnet wurden. Diesbezüglich ist die Verteilung auf die einzelnen Auftragsarten interessant. 13 Dienst- und Lieferaufträgen stehen 44 Bauaufträge gegenüber. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen.

Von den 56 im Zeitraum 2017 bis 2019 schlussgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt 15 mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von 261.761 Euro. Das sind rund 2,55 Prozent der Auftragswerte. Fünf der Maßnahmen mit Nachträgen lagen im Vergleichsjahr 2018.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei fünf Maßnahmen mit Nachträgen war in

Schloß Holte-Stukenbrock die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Ein zentral organisiertes, systematisches Bauinvestitionscontrolling kann zur Reduzierung der Nachträge beitragen. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel „Bauinvestitionscontrolling“ näher ein. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen festlegt, leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

6.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vorhanden.

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

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

In der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** sind Vertragsänderungen bzw. –ergänzungen, wenn die Nachtragspositionen einen Wert von 10.000 Euro oder 20 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes erreichen, dem RPA vorzulegen. Die Nachträge werden in Schloß Holte-Stukenbrock der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig angezeigt und erst nach deren Freigabe vom Fachbereich beauftragt.

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungsbzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Aus Sicht der gpaNRW sollte daher auch die zentrale Vergabestelle bei der Nachtragsbearbeitung eingebunden werden.

Die Vergabedienstanweisung der Stadt enthält keine unmittelbaren Regelungen zur Form der Nachtragsbeauftragungen. Ziffer 8 der Vergabedienstanweisung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock bestimmt jedoch, dass Aufträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind. Die Auftragserteilung ist zudem grundsätzlich von der Fachbereichsleitung und bei Auftragswerten ab 10.000 Euro vom Bürgermeister zu unterschreiben.

Über die Vergabeplattform sind Nachträge grundsätzlich zentral auswertbar. Die Fachbereiche haben einen Zugriff auf die Vergabeplattform. Den Fachbereichen steht hierüber eine Auswertmöglichkeit der Nachtragsbeauftragungen ihres Fachbereiches zur Verfügung. Eine zentrale systematische Nachbetrachtung des Nachtragswesens erfolgt nicht. Da es auch keine zentrale Stelle für das Bauinvestitionscontrolling gibt, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung der Nachträge auf das Baukostencontrolling des jeweiligen Fachbereichs. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist der ausführende Fachbereich für die Umsetzung der Planung und die Überwachung der Baumaßnahmen zuständig. Bei Bedarf werden durch die verantwortlichen Fachbereiche übergeordnete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt. Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

6.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

6.8 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 in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ist gut organisiert. Schloß Holte-Stukenbrock nutzt die zentrale Submissionsstelle des Kreises Gütersloh. Die Vergabedienstanzweisung enthält die wesentlichen Regelungen	5			
F2	Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstanzweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	5	E2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmeterminen und bezüglich der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanzweisung aufnehmen.	8
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.	9	E3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Darüber hinaus sollte die Bediensteten eingebunden werden.	10
Sponsoring					
F4	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher keine allgemeinen Regelungen zum Sponsoring getroffen. Vereinbarungen zu Sponsoringleistungen hält sie in Sponsoringverträgen fest.	11	E4	Die Stad Schloß Holte-Stukenbrock sollte Regelungen zum Sponsoring für alle Beschäftigten verbindlich in einer Dienstanzweisung festlegen. Darüber hinaus sollte die Öffentlichkeit und der Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen informiert werden.	13
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von bedeutsamen Baumaßnahmen.	13	E5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanzweisung festschreiben.	15

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock niedriger als in vielen Vergleichskommunen.	16			
F7	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vorhanden.	18	E7	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	19
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	19	E8.1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eindeutige Regelungen für eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation der Nachträge festlegen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.	22
			E8.2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte der Bedarfserstellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.	22
			E8.3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte in ihrem Vergabevermerk sämtliche Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren.	23

7. Verkehrsflächen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock 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 Datenlage zu den Verkehrsflächen ist in Schloß Holte-Stukenbrock noch lückenhaft. So liegen zwar die Flächendaten in der Straßendatenbank vor, allerdings umfassen diese die gesamte Katasterfläche und sind nicht nach Flächenarten differenziert. Zudem können die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen und die Reinvestitionen nicht ermittelt werden. Damit fehlen der Stadt wesentliche Steuerungsgrundlagen. Über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln. Ebenso sollten die Reinvestitionen ermittelt werden. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Neben der Straßendatenbank hat die Stadt ein Straßenkontrollprogramm angeschafft. Beide Systeme laufen parallel nebeneinander und basieren auf unterschiedlichen Datengrundlagen. Ziel sollte es jedoch sein, das gesamte Erhaltungsmanagement über eine Datenbank abzubilden. Hierzu muss die Stadt zunächst eine einheitliche Datenbasis schaffen. Neben den technischen Datenbanken ist dabei auch die Anlagenbuchhaltung zu berücksichtigen. Neben dem jährlichen systematischen Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zeitnah eine erneute körperliche Inventur in Verbindung mit einer Zustandserfassung und –bewertung durchführen.

Das Aufbruchmanagement kann die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock noch in allen Teilprozessen optimieren. Dies beginnt mit einer regelmäßigen systematischen Koordinierung der eigenen Maßnahmen mit denen der Versorgungsträger. Die Genehmigungen und Vorgaben für das Verfahren und die Wiederherstellung der Aufbrüche sollte die Stadt einheitlich definieren. Von entscheidender Bedeutung sind im Rahmen des Aufbruchmanagements die regelmäßigen Kontrollen mit einer entsprechenden Dokumentation sowohl bei der Ab- bzw. Übernahme als auch bei der abschließenden Gewährleistungsabnahme, die bislang in Schloß Holte-Stukenbrock nicht durchgeführt wird.

Seit der Eröffnungsbilanz ist in Schloß Holte-Stukenbrock ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inklusive Verkehrslenkungsanlagen“ von ca. fünf Mio. Euro bzw. gut elf Prozent zu verzeichnen. Die Altersstruktur dieses Vermögens ist mit

einem Anlageabnutzungsgrad von 48 Prozent durchschnittlich. Auch nach der Zustandsklassenverteilung zeigt sich ein guter Zustand des Verkehrsflächennetzes. Den Zustand der Flächen nimmt die Stadt jedoch ausschließlich im Rahmen der Streckenkontrollen auf. Eine systematische Zustandserfassung und –bewertung erfolgte nach der Erstbewertung nicht mehr. Aufgrund der lückenhaften Datenlage konnte die gpaNRW eine weitergehende Analyse und Beurteilung der Verkehrsflächenerhaltung nicht durchführen.

7.2 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.

7.3 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.

Um die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung so aufzubauen, dass sie langfristig die Wirtschaftlichkeit des Handelns sicherstellt, ist es erforderlich neben den finanziellen auch die personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

7.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Datenlage für die Verkehrsflächen ist noch lückenhaft. Sie bietet keine ausreichende Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

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

Die Flächen zu den in ihrer Unterhaltungspflicht liegenden Straßen und befestigten Wirtschaftswegen liegen der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** jeweils aktuell vor. Die Entwicklung des Flächenbestandes im Zeitverlauf ist aus der Straßendatenbank jedoch nicht auswertbar, da keine Festschreibung zum Jahresende erfolgt. Dies lässt sich in der Regel ohne großen Aufwand über die Straßendatenbank realisieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.

Die Flächen sind getrennt nach der Straßenart wie z. B. Anlieger- und Hauptverkehrsstraßen auszuwerten. Erfasst sind grundsätzlich die Katasterflächen; eine weitere Differenzierung nach Flächenarten gibt es derzeit nur für das Begleitgrün.

→ Empfehlung

Um die Verkehrsflächenerhaltung besser steuern zu können, sollte die Stadt die hinterlegten Flächen ihrer Straßen und Wirtschaftswege nach den unterschiedlichen Flächenarten wie z. B. Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Nebenfläche etc. differenzieren.

Wie detailliert diese Flächenarten erfasst werden, hängt von der jeweiligen Steuerungsrelevanz ab. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Das Straßenbegleitgrün sollte wie bereits jetzt einzeln erfasst werden, da hier nicht selten erhebliche finanzielle Ressourcen eingesetzt werden.

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock konnte die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen gemäß der oben dargestellten Definition (vgl. Inhalte, Ziele und Methodik) nicht ermitteln. Aus der Anlagenbuchhaltung konnten lediglich die Bilanzwerte für die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inklusive Verkehrslenkungsanlagen“ benannt werden. Die Bilanzposition ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Definition der Verkehrsfläche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.

Für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung ist auch die Kenntnis über die Gesamtnutzungsdauer und die noch verfügbare Restnutzungsdauer von Bedeutung. Diese können in Schloß Holte-Stukenbrock nur aus der Anlagenbuchhaltung entnommen werden. Hier sind jedoch keine Flächen hinterlegt. Andersherum sind in der Straßendatenbank keine Nutzungsdauern hinterlegt. Da die Abschnitte und Anlagegüter aus der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung nicht übereinandergelegt werden können, kann ein nach Flächen gewichteter Anlagenabnutzungsgrad für Schloß Holte-Stukenbrock nicht ermittelt werden. Die Gewichtung nach Flächen trägt dem Umstand Rechnung, dass die gebildeten Abschnitte unterschiedliche Größen haben. Insofern kann eine Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades ohne eine Gewichtung ein verzerrtes Bild über das Alter des Vermögens liefern.

→ **Empfehlung**

Die Gesamt- und Restnutzungsdauern wie auch die jeweiligen Restbuchwerte und Flächen sollten zu jedem Abschnitt bzw. Anlagegut hinterlegt werden.

Grundsätzlich ist es sinnvoll alle steuerungsrelevanten Informationen – wozu unter anderem auch die Nutzungsdauern zählen – in der Straßendatenbank zu jedem Abschnitt zu hinterlegen. Die Straßendatenbank sollte das führende Instrument sein, da hier auch wesentlich mehr und detailliertere Informationen vorliegen. Die Anlagenbuchhaltung wird dann aus der Straßendatenbank bedient. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Anlagegüter bzw. Abschnitte aus der Straßendatenbank mit denen in der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen. Hierauf gehen wir unter dem Punkt „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“ ein.

Auch bei den Finanzdaten ist die Datenlage in Schloß Holte-Stukenbrock lückenhaft. Wie bei allen abgefragten Daten, müssen auch diese Daten die definierten Anlagebestandteile der Verkehrsfläche enthalten und auf Basis von Vollkosten ermittelt sein. Dies dient dazu eine Vergleichbarkeit und eine Orientierung an den Richtwerten zu ermöglichen. Der Haushalt bietet hierzu in aller Regel keine ausreichende Differenzierung. Zudem sind die Produkte in den Kommunen oftmals sehr unterschiedlich definiert. Daher erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen für sinnvoll. Hierauf gehen wir in dem entsprechenden Kapitel in diesem Bericht näher ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kontinuierlich ermitteln und so für die interne Steuerung nutzbar machen.

Zudem sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock die Aufwendungen weiter differenzieren, um diese Informationen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können. So sollten die Erhaltungsaufwendungen nicht nur insgesamt, sondern insbesondere nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfasst werden. Kennt die Stadt die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen, kann sie konkrete Optimierungen für die jeweiligen

Maßnahmen herausfinden und analysieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Mittel ggf. anders verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.

Auch die Reinvestitionen für die Verkehrsflächen, also die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen, konnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht beziffern. Hier konnte sie lediglich die Gesamtinvestitionen benennen.

→ **Empfehlung**

Die Reinvestitionen im Bereich der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zukünftig regelmäßig ermitteln.

Insgesamt zeigt sich, dass die Datenlage bei den Verkehrsflächen in Schloß Holte-Stukenbrock noch sehr lückenhaft ist. Dementsprechend kann die gpaNRW überwiegend nur hilfsweise Kennzahlen berechnen, um zumindest Ansatzpunkte für die Erhaltung der Verkehrsflächen aufzeigen zu können. Durch die unzureichende Datenlage fehlen jedoch wesentliche Bestandteile für die Analyse und Bewertung der Erhaltung der Verkehrsflächen.

Ein erster wichtiger Schritt zu einer optimierten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung liegt für die Stadt daher in der Verbesserung der Datengrundlagen. Die in unserer Datenerfassung abgefragten Daten sind eine Mindestanforderung daran, welche Daten Schloß Holte-Stukenbrock vorhalten und laufend pflegen sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können.

7.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock setzt aktuell zwei verschiedene Datenbanken ein; eine Straßendatenbank und ein Straßenkontrollprogramm. Die Systeme basieren auf unterschiedlichen Datengrundlagen. Bislang nutzt die Stadt die Datenbanken - auch aufgrund noch fehlender Informationen - nicht im Sinne eines Erhaltungsmanagements.

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 Schloß Holte-Stukenbrock** setzt für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen zwei Systeme ein. Dies ist zum einen eine Straßendatenbank, die bereits mit der Umstellung auf das NKF für die Erstbewertung eingeführt wurde. Zum anderen wurde vor einem Jahr ein Straßenkontrollprogramm eingeführt. Dieses wird aktuell ausschließlich für die Verkehrssicherheitskontrollen genutzt. Es bietet aber nach Aussage der Stadt die Möglichkeit, es über verschiedene Module zu einer Straßendatenbank auszubauen. Mittelfristig beabsichtigt die Stadt, die alte Straßendatenbank durch das neu angeschaffte Programm zu ersetzen.

Problematisch ist die unterschiedliche Datengrundlage beider Systeme. In der alten Straßendatenbank wurden zur Eröffnungsbilanz aus den Katasterflächen Abschnitte gebildet. Das Stra-

ßenkontrollprogramm greift jedoch auf ein von der Herstellerfirma neu erstelltes Kataster zurück, das nach dem Knoten-Kanten-Modell erarbeitet wurde. Die Stadt muss somit zunächst eine einheitliche und aktuelle Datengrundlage mit identischen Abschnittsbildungen für beide Systeme schaffen. Alle Informationen müssen dann laufend doppelt gepflegt und fortgeschrieben werden. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, aber auch eine zusätzliche Fehlerquelle und die Daten in den beiden Systemen müssten regelmäßig abgeglichen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden.

Da beide Systeme noch keine optimale und vollständige Datengrundlage für ein Erhaltungsmanagement bieten, gilt es hier mit dem Abgleich der vorhandenen Informationen auch weitere Daten mit zu erfassen und zu hinterlegen.

Erste wesentliche Informationen hat die Stadt bereits in der Straßendatenbank hinterlegt. Hierzu gehören die Leitdaten mit u. a. Straßenbezeichnung, Verkehrsrichtung und Verwaltungsdaten und die Funktionsdaten mit der funktionalen Klassifizierung und Flächenart wie z. B. Anliegerstraße oder Hauptverkehrsstraße. Auch die Zustandsdaten sind in der Straßendatenbank hinterlegt.

Allerdings beschränkt sich die Datenbasis ausschließlich auf die Katasterfläche der Straßen selbst. Die Nebenflächen sind bislang nicht erfasst. Wie bereits unter dem Punkt Datenlage dargestellt, sollte die Stadt die Verkehrsfläche insgesamt, also die komplette Parzelle, erfassen und nach den Flächenarten wie z. B. Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Begleitgrün, unbefestigte Flächen differenzieren.

In einem nächsten Schritt sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auch die Querschnitts- und Aufbaudaten erfassen und in der Datenbank hinterlegen. Die Aufbaudaten liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie sind jedoch aus der Vergangenheit in der Regel nicht bekannt und können so nur sukzessive erhoben werden. Hier kann die Stadt beispielsweise durch die Aufnahme des Ist-Zustandes im Rahmen des Aufbruchmanagements die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen.

Auch die Erhaltungsdaten mit Zeitpunkt, Art und Umfang der konsumtiven wie investiven Maßnahmen sollte die Stadt in der Straßendatenbank einpflegen. So kann sie die Straßendatenbank sukzessive weiter aufbauen und dann für die Ausarbeitung von Bauprogrammen und operative und strategische Entscheidungen nutzen.

Darüber hinaus kann es auch sinnvoll sein, Informationen zur Verkehrsbelastung, die Nutzung durch den ÖPNV oder auch Unfalldaten zu den einzelnen Abschnitten zu hinterlegen.

→ **Empfehlung**

Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.

Wie oben dargestellt hinterlegt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock auch die Zustandsdaten in der Straßendatenbank. Diese Zustandsdaten fußen jedoch nicht auf einer Zustandserfassung und –bewertung im engeren Sinn. Zur Eröffnungsbilanz hat die Stadt mit eigenem Personal die Katasterflächen aufgenommen und über eine visuell-sensitive Erfassung den Zustand dokumentiert und bewertet. Die jährliche Fortschreibung der Zustandsklassen erfolgt aber ausschließlich über die Verkehrssicherheitskontrolle.

Die Verkehrssicherheitskontrolle ist jedoch von der Zustandserfassung und –bewertung grundsätzlich klar abzugrenzen. Die Verkehrssicherheitskontrolle wird zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes durchgeführt. Der Fokus liegt also auf der Verkehrssicherheit, nicht aber der differenzierten Zustandserfassung. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung nicht systematisch erfasst. Daher liefern die laufenden Straßenbegehungen grundsätzlich (nur) ergänzende Informationen für das Erhaltungsmanagement. Möglich ist es aber, die Zustandserfassung mit der Straßenbegehung zu verbinden. Das heißt, bei der regelmäßigen Straßenbegehung wird zusätzlich der Straßenzustand aufgenommen. Die Zustandserfassung ist dabei detaillierter als die Straßenbegehung. Es werden deutlich mehr Informationen und diese in standardisierter Form aufgenommen und dokumentiert. Um diese Form der Zustandserfassung und –bewertung auch für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur nutzen zu können, muss die Zustandserfassung und die Dokumentation den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur gerecht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Zustandserfassung und –bewertung so standardisieren und dokumentieren, dass sie sich von der laufenden Verkehrssicherheitskontrolle abhebt und unter Berücksichtigung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Inventur als Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur genutzt werden kann.

Um eine Straßendatenbank auch tatsächlich in der Praxis nutzen zu können und ein Erhaltungsmanagement darauf aufzubauen, bedarf es nicht nur der einmaligen Implementierung und Erfassung der Informationen. Vielmehr muss diese Datenbank laufend gepflegt und fortgeschrieben wie auch weiterentwickelt werden. Hierzu ist es erforderlich, auch die personell erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Im Erhaltungsmanagement werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet. Mit Hilfe von hinterlegten Berechnungsverfahren wird ein Bauprogramm anhand des Ist-Zustandes erstellt. Dieser automatisiert erstellte Entwurf muss überprüft und auch unter Berücksichtigung individueller Besonderheiten angepasst werden. Ebenso müssen feststehende Maßnahmen (z. B. Kanalbaumaßnahmen) berücksichtigt werden. Im Anschluss priorisiert die Stadt die einzelnen Maßnahmen. Das abschließende Bauprogramm muss dann unter Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsmittel erstellt werden. In der Regel wird das verfügbare Budget unter dem Bedarf liegen. Somit können und müssen dann auch die Auswirkungen durch die zeitlich verschobenen Maßnahmen in finanzwirtschaftlicher und technischer Hinsicht dargestellt werden.

Langfristig sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese operative Maßnahmenplanung in eine noch festzulegende Gesamtstrategie einbetten und eine netzweite Prognose für den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen erstellen.

7.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock führt keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann die Stadt nicht ermitteln.

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 Schloß Holte-Stukenbrock** hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen implementiert. Die Eigenleistungen des Bauhofes werden im Haushalt über Interne Leistungsverrechnungen dem jeweils auftraggebendem Produkt zugeordnet. Den Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächen bildet die Stadt nach Kostenarten im Haushalt relativ vollständig ab. So werden auch Raumkosten für das Rathaus und allgemeine Geschäftsumlagen über interne Leistungsverrechnungen den Produkten zugeordnet. Jedoch bietet die Produktstruktur nicht die Möglichkeit die Aufwendungen für die Verkehrsflächen entsprechend der Definition zu ermitteln. In dem Produkt 12.01.02 Bau und Unterhaltung von Verkehrsflächen werden unter anderem auch die Aufwendungen für Brücken und Ingenieurbauwerke sowie für das Straßenbegleitgrün gebucht. Gerade diese Positionen können einen erheblichen Umfang der zur Verfügung stehenden Ressourcen binden. Daher sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese Aufwendungen auch differenzieren.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat und für welche Flächenarten diese angefallen sind, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Bei dem Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
Bislang bietet die Straßendatenbank noch keine ausreichende Differenzierung der verschiedenen Anlagenteile der Verkehrsfläche. Im Zuge der Optimierung sollte die Stadt gleichzeitig die Struktur für die Kostenrechnung festlegen.

→ **Empfehlung**

Für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den vollständigen Ressourcenverbrauch transparent für die Anlagenteile der Verkehrsfläche über eine Kostenrechnung abbilden. Diese bietet bei entsprechender Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.

7.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher nur einzelne operative Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen formuliert. Es fehlt noch an einer definierten 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 Schloß Holte-Stukenbrock** hat in ihrem Haushalt erste Ziele formuliert:

- Angestrebte durchschnittliche Zustandsklasse der Straßen von 2,3
- Verbesserung der Zustandsklasse auf 1,0 durch erstmaligen Endausbau bestimmter Straßen.
- Planung und Bauvorbereitung von Maßnahmen ist termingerecht abgeschlossen.
- Weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Mobilitätskonzeptes sind erfolgt.
- Im Rahmen der Verbesserung von Übergängen werden Querungshilfen geprüft.
- Bei der Neuanlage und Erneuerung von Straßen ist eine Niveaugleichheit von Straßen- und Gehwegflächen an Übergängen zu realisieren, soweit dies technisch möglich ist.

Diese definierten Ziele bewegen sich bereits auf der operativen Ebene. Eine Gesamtstrategie mit abgeleiteten Zielvorgaben für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt bislang nicht explizit formuliert. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch 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, dass der Bilanzwert erhalten oder möglicherweise in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent sinken soll. Aus bautechnischer Sicht greift hier das schon formulierte Ziel der Stadt zu einer durchschnittlichen Zustandsklasse von 2,3.

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

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen 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.

7.4 Prozessbetrachtung

7.4.1 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.

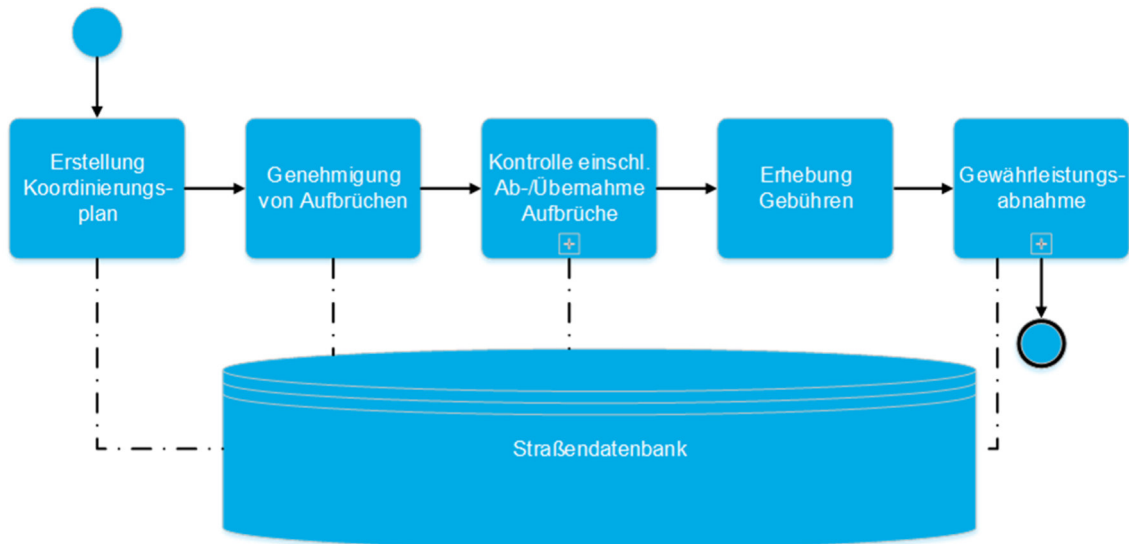
→ **Feststellung**

Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vollständig beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Derzeit ist der Prozess des Aufbruchmanagements in **Schloß Holte-Stukenbrock** nicht durchgängig beschrieben und dokumentiert. In der praktischen Arbeit hat sich ein Verfahren entwickelt, das aber in vielen Prozessschritten noch optimiert werden kann. Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements läuft derzeit außerhalb der Straßendatenbank. Soweit es einheitliche Formulare wie Anträge oder Genehmigungen gibt, stehen diese über Vordrucke zur Verfügung und werden manuell bearbeitet. Auch die gesamten Informationen zu den Aufbrüchen werden noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Da Aufbrüche aber immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche darstellen, 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.

Da die Stadt ohnehin plant, die Straßendatenbank zu erweitern und zu optimieren sollte sie in diesem Zuge auch das Aufbruchmanagement als ein Modul integrieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. 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.

Aktuell stimmt sich die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock lediglich maßnahmenbezogen mit den Versorgungsträgern ab. Eine systematische Koordinierung aller Maßnahmen der Stadt und der

Versorgungsträger mit regelmäßigen Abstimmungsgesprächen und der Erstellung eines Koordinierungsplans erfolgt nicht. Eine Ausnahme bilden derzeit lediglich die Maßnahmen durch das Unternehmen „Deutsche Glasfaser“. Hier finden regelmäßige Treffen zu den geplanten Maßnahmen statt.

Ziel dieser Abstimmung und der Koordinierung der Maßnahmen ist es, Zahl und den Umfang der Aufbrüche auf ein Mindestmaß zu beschränken. Außerdem können sich auch Synergieeffekte aus der Koordinierung der Aufbrüche ergeben. Beispielsweise kann eine Neuherstellung oder Reparatur eines Gehwegs in schlechtem Zustand erforderlich sein. Steht ein Aufbruch für diese Fläche an, kann die Stadt die erforderliche Erhaltungsmaßnahme mit dem Aufbruch kombinieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.

Wenn die Stadt das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integriert, kann sie dadurch auch diesen Teilprozess der Koordinierung optimieren. Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordinierung. Zudem könnte die Abstimmung bereits während der Planungsphase von Maßnahmen erfolgen und nicht wie bisher mit bereits geplanten Maßnahmen.

Weiterhin kann dieser Prozess erheblich über ein Online-Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf die Koordinierung als Modul der Straßendatenbank vereinfacht werden. So können die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligter und der Stadt vorgesehen sind.

Für die Genehmigung von Aufbrüchen ist der Fachbereich 7 – Tiefbau und Umwelt – zuständig. Eine Genehmigung erfolgt jedoch nur bei größeren Maßnahmen. Hierzu nutzt die Stadt einen einheitlichen Vordruck.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Genehmigung nicht nur auf größere Aufbrüche beschränken. Für Kleinstaufbrüche kann die Stadt auch eine Jahresgenehmigung erteilen.

Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen. Aktuell werden die Aufbrüche in einer Excel-Liste dokumentiert. Hierin ist der Zeitraum, die Straße, die Maßnahme und die ausführende Firma dokumentiert. Da der Fachbereich Tiefbau und Umwelt nicht für alle Maßnahmen Genehmigungen erteilt, wird er mit den vom Fachbereich 3 erteilten Sperrgenehmigungen über die Aufbrüche informiert und pflegt diese Daten in die Excel-Liste ein.

In Schloß Holte-Stukenbrock sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, den Baubeginn dem Fachbereich Tiefbau und Umwelt anzuzeigen. Meistens zeigen die Unternehmen den Baubeginn jedoch von sich heraus an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock in geringem Umfang in der Genehmigungsverfügung. Da sie jedoch nicht für jeden Aufbruch eine Genehmigung erteilt, liegen diese Vorgaben auch nicht für jeden Aufbruch den ausführenden Firmen vor. Von Vorteil erweist sich hierbei jedoch, dass die im Stadtgebiet tätigen Firmen der Stadt in der Regel bekannt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte für die Durchführung von Aufbrüchen und der Wiederherstellung der Flächen einheitliche Vorgaben machen. Diese sollte sie bereits über die Genehmigungsverfügung zur Verfügung stellen. Dies setzt aber voraus, dass die Stadt auch für alle Aufbrüche tatsächlich eine Genehmigung erteilt. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, ein Handbuch z. B. auch in Form eines Flyers zu erstellen, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt.

Vor dem Beginn der Maßnahme sollte die Stadt den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie den später wiederhergestellten Zustand mit dem Ausgangszustand im Rahmen der Kontrollen des Aufbruchs abgleichen und mögliche Mängel belegen und Unstimmigkeiten leichter aufklären. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock führt nur teilweise bei größeren Maßnahmen vor Beginn eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger durch. Der Vorhabenträger protokolliert den Ausgangszustand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, sollte die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht.

Während der Bauausführung führt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock keine Kontrollen der Arbeiten durch. Sie verpflichtet den Vorhabenträger auch nicht, die verschiedenen Phasen der Ausführung über Fotos und Nachweise zu dokumentieren. Eine Ausnahme bilden hier lediglich die Arbeiten der „Deutschen Glasfaser“. Die Stadt hat für diese Maßnahmen ein Ingenieurbüro beauftragt, das die vollständige Bauüberwachung durchführt. Zudem führt auch ein Mitarbeiter des Fachbereichs Tiefbau und Umwelt unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufbrüche auch während der Ausführungsphase zumindest stichprobenhaft kontrollieren. Auch die im Rahmen der Eigenkontrolle zu erbringenden Nachweise der Unternehmen sollte sie anfordern, um so die Ausführung zu dokumentieren.

Nach Beendigung der Maßnahme sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet der Stadt die Fertigstellung der Maßnahme anzuzeigen. Eine Ab- bzw. Übernahme führt die Stadt Schloß Holte-

Stukenbrock nur bei größeren Maßnahmen durch. Hierzu gibt es einen Vor-Ort-Termin, in dem der Vorhabenträger die Abnahme protokolliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Prozess der Ab- bzw. Übernahme der Aufbrüche optimieren. Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte dabei für jeden Aufbruch mit einer entsprechenden Dokumentation erfolgen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Die Mitarbeiter bekommen die Kontrolllisten der Aufbrüche und beziehen diese in ihre regelmäßigen Kontrollen ein. Sofern die Straßenbegeher Mängel feststellen, leiten sie die Informationen in der Regel direkt an die ausführende Firma weiter. Abschließend kontrollieren sie die Mängelbeseitigung.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist sollte die endgültige Gewährleistungsabnahme durchgeführt werden. In Schloß Holte-Stukenbrock findet diese jedoch nur für die Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“ statt. Hier übernimmt wie bereits oben dargestellt ein Ingenieurbüro die Bauüberwachung und der gesamte Prozess der Aufbrüche ist dadurch eindeutig geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können. Dies gilt umso mehr, da auch während der Bauausführung keine Kontrollen durchgeführt werden.

7.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

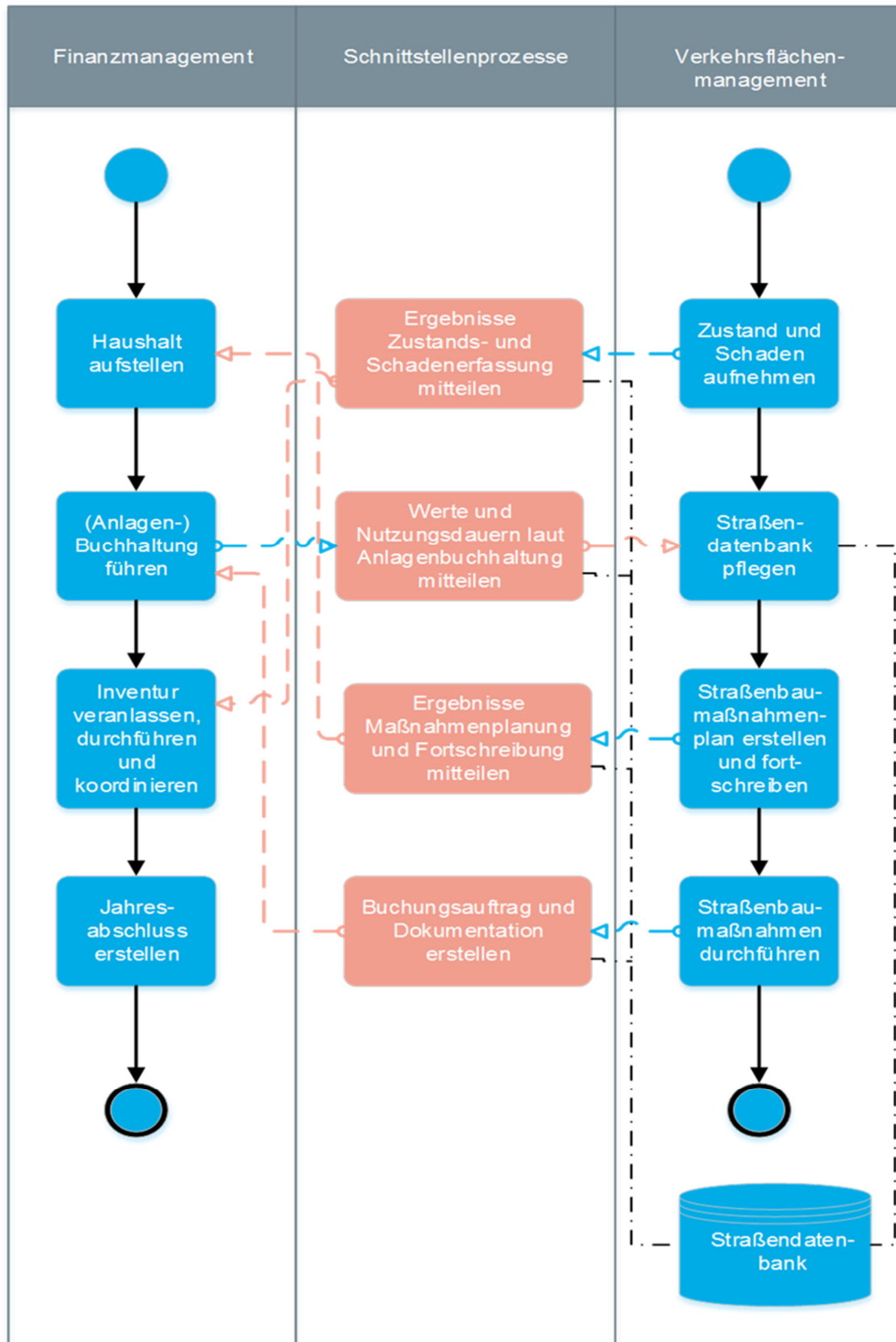
→ **Feststellung**

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich in Schloß Holte-Stukenbrock im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ab. Die Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur konnte die Stadt jedoch bislang nicht sicherstellen.

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

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

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sind jedoch nicht eingerichtet.

Für die Eröffnungsbilanz hat die Anlagenbuchhaltung die Abschnitte aus der Straßendatenbank übernommen, so dass in beiden Systemen die gleiche Datengrundlage vorlag. Die Anlagenbuchhaltung wird im Rahmen des laufenden Geschäftes fortgeschrieben. Allerdings hat die Stadt wie im Kapitel Straßendatenbank beschrieben inzwischen eine zweite Datenbank, das Straßenkontrollprogramm, implementiert. Dieses basiert auf dem Knoten-Kanten-Modell und hat damit eine andere Datengrundlage als die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung. Die Anlagegüter stimmen nicht mit den gebildeten Abschnitten im Straßenkontrollprogramm überein. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte hier schnellstmöglich eine einheitliche Datenbasis für die Systeme schaffen. Dabei muss es auch Ziel sein, nicht zwei Datenbanken parallel zu führen, sondern alle Informationen zu den Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank zusammenzuführen.

Die Stadt schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus dem Fachbereich Tiefbau. Ein systematisierter Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank ist bisher aber nicht erfolgt. Für den Jahresabschluss ist dies jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock keine körperliche Inventur ihres Verkehrsflächenvermögens durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert. In den Inventurrichtlinien sind dazu die Zuständigkeit und das Verfahren für die Durchführung der Inventur zu regeln. Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat für die Inventur des unbeweglichen Vermögens noch keine Inventurrichtlinie erstellt.

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen erforderlich. Die Zustandserfassung, die die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock derzeit jährlich durchführt und damit die Zustandsklassen fortschreibt, entspricht jedoch nicht einer Zustandserfassung und –bewertung in diesem Sinne. Diese Zustandserfassung ist mit der Verkehrssicherheitskontrolle gleichzusetzen. Um jedoch die Zustandserfassung und –bewertung als Grundlage für die körperliche Inventur nutzen zu können, ist es erforderlich den baulichen Zustand standardisiert und systematisiert aufzunehmen und zu dokumentieren (vgl. hierzu die Ausführungen zur Straßendatenbank). Damit die Zustandserfassung für die Inventur einer örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses Stand halten kann, sind bei der Zustandserfassung die formalen Vorgaben der Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur zu beachten. Eine Dokumentation ist hierzu ebenso erforderlich wie die enge Abstimmungen zwischen Kämmerei und Tiefbau zu den Vorgaben für die Zustandserfassung für die Inventur.

→ **Feststellung**

Die Stadt wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.

→ Empfehlung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Zuständigkeiten und das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Die Zustandserfassungen und –bewertungen des Fachbereichs Tiefbau und Umwelt sollten dabei so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügen und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden können.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Schloß Holte-Stukenbrock relativ gut. Buchhalterische Fragen wie beispielsweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die beiden Fachbereiche miteinander ab. Allerdings können die Prozesse in der Stadt noch besser geregelt werden. So wird bei der Erstellung der Buchungsaufträge und der entsprechenden Dokumentation vom Fachbereich Tiefbau und Umwelt lediglich die Rechnung an die Anlagenbuchhaltung gegeben. Häufig sind jedoch über die Rechnung hinaus weitergehende Dokumentationen für den Buchungsauftrag und den Jahresabschluss erforderlich. Diese fragt die Anlagenbuchhaltung dann jeweils einzeln nach. Hier sollte die Stadt definieren welche zusätzlichen Dokumentationen grundsätzlich erforderlich sind und so die einzelnen Nachfragen und die damit zusammenhängenden Nacharbeiten oder den manuellen Austausch von Bauakten reduzieren.

Insgesamt zeigt sich, dass die Schnittstellenprozesse und die Abstimmung von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in Schloß Holte-Stukenbrock noch optimiert werden können. Die Verkehrsflächenerhaltung kann nur dann langfristig, wirtschaftlich gesteuert werden, wenn es gelingt finanzwirtschaftliche und technische Aspekte zu verzahnen und in eine ganzheitliche Betrachtung einzubetten.

7.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

7.5.1 Strukturen

- Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock gehört im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den einwohner- und flächenmäßig kleineren Kommunen. Aus den strukturellen Rahmenbedingungen lässt sich keine wesentliche be- oder entlastende Tendenz ableiten.

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

Das Stadtgebiet von **Schloß Holte-Stukenbrock** umfasst eine Fläche von knapp 68 qkm. Damit liegt die Fläche im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unter dem Median von ca. 72 qkm. Mit 26.772 Einwohnern zählt die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Einwohnerzahl in diesem Segment. Im Ergebnis führt dies zu einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	397	82	327	503	751	2.149	129

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ca. 1,54 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf knapp 1,06 Mio. qm Straßenflächen und ca. 483.000 qm befestigte Wirtschaftswegeflächen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. In Schloß Holte-Stukenbrock entfallen auf die befestigten Wirtschaftswege gut 30 Prozent der Verkehrsfläche. Bei den Straßen ist der Anteil der Hauptverkehrsstraßen mit ca. sechs Prozent gering. Die Haupteerschließungsstraßen nehmen einen Anteil von 24 Prozent der Straßenfläche ein. Der überwiegende Anteil von 70 Prozent entfällt auf die Anliegerstraßen. 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 die Verteilung der Straßenkategorien keinen wesentlichen be- oder entlastenden Einfluss. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

7.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Vermögenswert der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ hat sich seit der Eröffnungsbilanz zwar vergleichsweise moderat aber dennoch kontinuierlich verringert. Dem Substanzverlust von inzwischen ca. fünf Mio. Euro bzw. 11,4 Prozent konnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock nicht entgegenwirken.

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** konnte die Bilanzwerte für die Verkehrsflächen entsprechend der durch die gpaNRW vorgegebenen Definition nicht ermitteln. Ihr liegen ausschließlich die Bilanzwerte für die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ vor (vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage im Kapitel Steuerung).

Im Zuge des erforderlichen Abgleichs von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung und der Erweiterung der Straßendatenbank um zusätzliche Informationen, sollte die Stadt auch die wesentlichen Bilanzdaten mit in die Straßendatenbank integrieren. Zu den jeweiligen Abschnitten sollten die Gesamtnutzungsdauer, die Restnutzungsdauer und auch die Restbuchwerte aufgenommen und jährlich aktualisiert werden. So schafft die Stadt auch über diese Datentransparenz eine Verzahnung von finanzwirtschaftlicher und technischer Sicht.

Auch wenn die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ nicht der Definition der Verkehrsfläche entspricht, hat die gpaNRW diese hilfsweise herangezogen, um Aussagen zum Vermögen und dessen Entwicklung treffen zu können.

Bilanzkennzahlen Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“

Kennzahlen	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	21,3	20,3	19,4	18,8	18,6	17,5	17,0	k. A.
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	26,87	26,85	25,85	25,13	25,03

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens – in diesem Fall der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ einschließlich Anlagen im Bau - an der Bilanzsumme. Im Jahr 2008 entfiel auf diese Bilanzposition mehr als ein Fünftel des bilanziellen Vermögens der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock. Im Zeitverlauf ist dieser Anteil jedoch jährlich gesunken und liegt Ende 2017 bei nur noch 17 Prozent.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

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

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Schloß Holte-Stukenbrock entfallen nur gut 30 Prozent der Verkehrsfläche auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege. Der überwiegende Anteil von fast 70 Prozent entfällt auf die Straßen. Hierbei handelt es sich überwiegend - 70 Prozent der Straßenfläche - um Anliegerstraßen. Diese sind in ihrer Herstellung günstiger als die Haupteerschließungsstraßen (Anteil von 24 Prozent) und die kostenintensiveren Hauptverkehrsstraßen (Anteil von 6 Prozent).

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock in Abhängigkeit von der Straßenart unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern festgelegt.

Nutzungsdauern der Verkehrsflächen

Vermögensgegenstand	Nutzungsdauer in Jahren
Wege, Plätze, Parkflächen	40
Wege, Plätze, Parkflächen (in einfacher Bauart); z.B. Baustraßen	20
Hauptgeschäftsstraßen	40
Hauptverkehrsstraßen	40
Haupteerschließungsstraßen	50

Vermögensgegenstand	Nutzungsdauer in Jahren
Anliegerstraßen	55
Wirtschaftswege	60
Sonstige Straßen, wie z.B. Verbindungswege	55

Gewichtet man nun diese festgesetzten Nutzungsdauern nach den Flächen der einzelnen Straßenarten ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von etwa 55 Jahren. Damit liegt die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Schloß Holte-Stukenbrock höher als in den meisten anderen Kommunen. Die Erfahrungen zeigen, dass unabhängig von der Größe der Kommune die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer im Durchschnitt bei etwa 50 Jahren liegt. Die jährlichen Abschreibungen sind in Schloß Holte-Stukenbrock niedriger und das Verkehrsflächenvermögen wird langsamer abgeschrieben als in der Mehrzahl der anderen Kommunen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer gewichtet nach den jeweiligen Flächen konnte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock für ihre Verkehrsflächen nicht ermitteln (vgl. hierzu die Ausführungen unter dem Punkt „Datenlag“ dieses Berichtes).

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Mit Ausnahme der Jahre 2016 und 2017, in denen die Investitionsquote bei nur 6,6 bzw. 30 Prozent lag, liegen die Investitionsquoten auf einem hohen Niveau zwischen 90 und 128 Prozent.

Die im Zeitverlauf sinkenden Werte der Bilanzkennzahlen verdeutlicht auch die Entwicklung der Bilanzposition:

Entwicklung Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert	43,36	42,76	42,68	42,44	41,36	40,84	41,27	41,24	39,78	38,72	38,57
Anlagen im Bau	0,19	0,88	0,66	0,01	0,34	0,69	0,47	0,02	0,01	0,01	0,01
Bilanzwert inkl. Anlagen im Bau	43,56	43,64	43,34	42,45	41,70	41,53	41,74	41,26	39,80	38,74	38,58

Seit der Eröffnungsbilanz zeigt sich in Schloß Holte-Stukenbrock ein kontinuierlich sinkender Vermögenswert der Bilanzposition. Nach einem minimalen Anstieg zum Jahr 2009 durch Zugänge bei den Anlagen im Bau lagen die Rückgänge in den darauffolgenden Jahren zwischen 0,4 und 3,6 Prozent. Insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 zeigen sich durch geringe Investitionen deutliche Wertverluste von 3,6 und 2,7 Prozent. Insgesamt summiert sich die Verringerung der Bilanzposition in den elf Jahren auf etwa fünf Mio. Euro bzw. 11,4 Prozent.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Schloß Holte-Stukenbrock also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war. Allerdings fällt dieser Vermögensverzehr mit gut elf Prozent im Vergleich zu anderen Kommunen noch moderat aus.

7.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

Einflussfaktoren 2018

Kennzahlen	Richtwert	Schloß Holte-Stukenbrock
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k. A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Aufgrund der unzureichenden und lückenhaften Datenlage (vgl. hierzu die Ausführungen unter dem Punkt Datenlage) kann die gpaNRW keine der wesentlichen Kennzahlen zu den Einflussfaktoren für Schloß Holte-Stukenbrock darstellen.

In der nachfolgenden detaillierten Betrachtung der Einflussfaktoren haben wir dennoch versucht, hilfsweise Daten und Kennzahlen heranzuziehen, um zumindest in Ansätzen Aussagen über die Erhaltung der Verkehrsflächen treffen zu können.

7.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Die tendenziell ausgewogene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens und der gute Zustand der Flächen indizieren aktuell kein Risiko für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

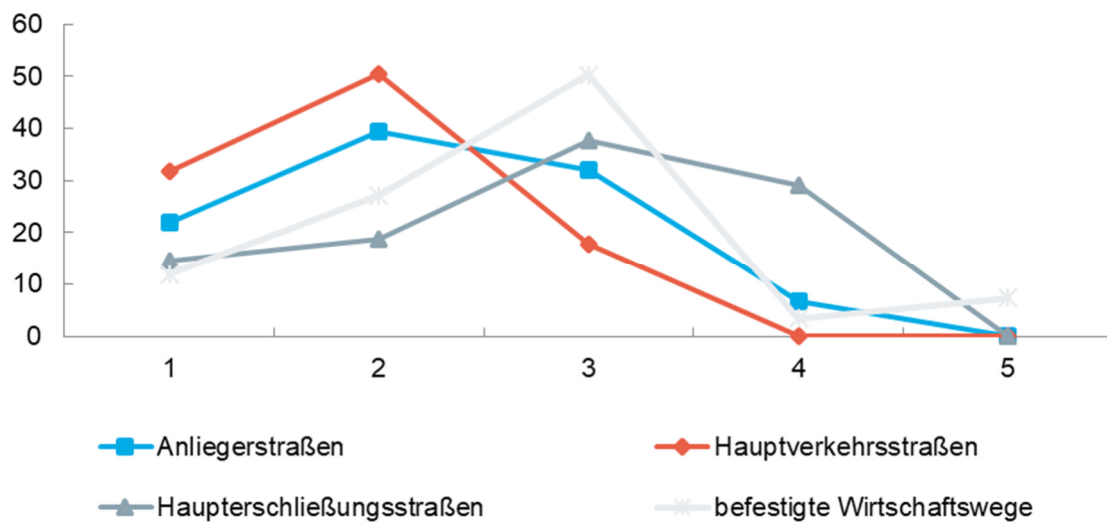
Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung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

Die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** konnte die durchschnittliche Gesamt- und Restnutzungsdauer ihrer Verkehrsflächen nicht ermitteln (vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage). Daher kann die gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad der für diese Analyse nach den jeweiligen Abschnittsflächen gewichtet wird nicht ermitteln. Hilfsweise haben wir daher den Anlagenabnutzungsgrad aus dem Finanzbericht übernommen, der ausschließlich die Nutzungsdauern ohne eine weitere Gewichtung berücksichtigt.

Danach haben die Verkehrsflächen zum 31.12.2017 eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren und eine Restnutzungsdauer von 26 Jahren. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 48 Prozent. Dies deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin und indiziert zunächst kein zusätzliches Risiko für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Neben dem Alter des Verkehrsflächenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den tatsächlichen Zustand zu richten. Wie bereits dargestellt schreibt die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock ihre Zustandsklassen jährlich aus den Erkenntnissen der Verkehrssicherheitskontrollen fort. Auch wenn dies nicht einer Zustandserfassung und –bewertung im eigentlichen Sinn entspricht, da der Fokus hierbei vielmehr auf die Verkehrssicherheit als auf den baulichen Zustand der Flächen gerichtet ist, liefert diese Zustandsklassenverteilung erste Erkenntnisse.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart in Prozent 2018



Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittli- che Zustands- klasse
Anliegerstraßen	22,01	39,29	31,95	6,65	0,10	2,24
Hauptverkehrs- straßen	31,66	50,57	17,77	0,00	0,00	1,86
Haupterschlie- ßungsstraßen	14,57	18,84	37,62	28,96	0,00	2,81

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittli- che Zustands- klasse
befestigte Wirt- schaftswege	11,85	27,20	50,25	3,36	7,35	2,67

Die Zustandsklassenverteilung belegt einen insgesamt guten Zustand der Verkehrsflächen in Schloß Holte-Stukenbrock. Die Hälfte der Verkehrsflächen befindet sich in einem sehr guten und guten Zustand und nur elf Prozent aller Flächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte die Zustandsklassenverteilung einmal jährlich festschreiben, um so die Entwicklung im Zeitverlauf darstellen zu können. Dies ermöglicht eine Beurteilung, ob und in wie weit mit den durchgeführten Maßnahmen der Zustand der Verkehrsflächen erhalten werden konnte.

7.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Insofern kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, in wie weit die eingesetzten Ressourcen eine angemessene Unterhaltung gewährleisten.

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.

Auch die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen konnte die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** nicht ermitteln (vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage und zur Kostenrechnung).

Um zumindest einen ersten Ansatzpunkt zu der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen zu haben, hat die gpaNRW die entsprechenden Aufwendungen aus der Ergebnisrechnung des Produktes 12.01.02 – Bau und Unterhaltung von Verkehrsflächen – ermittelt und sie der Fläche gegenübergestellt. Danach ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,85 Euro je qm.

Die enthaltenen Kostenarten erscheinen grundsätzlich vollständig. Jedoch sind im dem Produkt verschiedene Anlagenteile der Verkehrsflächen enthalten, die nach der oben aufgeführten Definition der Verkehrsfläche nicht enthalten sein dürfen. Dies sind insbesondere Brücken und Ingenieurbauwerke und das Straßenbegleitgrün. Insofern werden die tatsächlichen Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen geringer sein als der aus dem Produkt errechnete Wert von 0,85 Euro je qm.

Die Stadt setzt somit deutlich geringere Mittel ein als nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlich ist. Ob aber für Schloß Holte-Stukenbrock dieser Ressourceneinsatz tatsächlich zu gering ist, kann die gpaNRW aufgrund der schlechten Datenlage nicht beurteilen.

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auskömmlich sind oder nicht und in welcher Höhe Ressourcen eingesetzt werden müssten, müssen zusätzliche Daten und Informationen vorliegen. Dafür muss zunächst einmal als entscheidende Ausgangsgröße die tatsächliche Höhe der Unterhaltungsaufwendungen bekannt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte über eine Kostenrechnung die Aufwendungen für die verschiedenen Anlagenteile der Verkehrsfläche so differenzieren, dass sie die Aufwendungen für die originäre Verkehrsfläche ermitteln kann. Insbesondere große Kostenblöcke wie das Straßenbegleitgrün und Brücken sollten differenziert dargestellt werden.

Darüber hinaus bedarf es weiterer Informationen zur Beurteilung der Unterhaltungsaufwendungen:

- Welche Erhaltungsmaßnahmen hat die Stadt durchgeführt? Hier ist eine Differenzierung in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sinnvoll.
- Wie hoch waren die Aufwendungen für die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen?
- Wie viel Fläche wurde instandgesetzt?
- Welche Auswirkungen hatten die Maßnahmen auf den Zustand der Flächen?
- Wie hoch ist der Anteil der Eigenleistung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

7.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Daher kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, ob und in wie weit die Investitionen in das bestehende Vermögen ausreichen um die Erhaltung des Verkehrsflächenvermögens zu gewährleisten.

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 Reinvestitionen für die Verkehrsflächen konnte die **Stadt Schloß Holte-Stukenbrock** nicht ermitteln. Um die Erhaltung der Verkehrsflächen analysieren und beurteilen zu können, sind jedoch gerade die Reinvestitionen, also die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen, von

Bedeutung. Die Neubaumaßnahmen spielen bei der Beurteilung der Erhaltung des bestehenden Vermögens zunächst keine Rolle. Die Stadt konnte allerdings nur die Gesamtinvestitionen für die Verkehrsflächen angeben. Diese beinhalten neben den Reinvestitionen eben auch die Neubaumaßnahmen.

Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
128,3	96,8	6,6	30,0	89,6

Mit Ausnahme der Jahre 2016 und 2017 liegen die Investitionsquoten auf einem guten Niveau. Um jedoch eine Aussage darüber zu treffen, ob die Stadt ausreichend in das bestehende Verkehrsflächennetz investiert, muss sie die Neubaumaßnahmen von den Reinvestitionen trennen.

→ Empfehlung

Die Höhe der Reinvestitionen, wozu die Maßnahmen der Erneuerung und des Um- und Ausbaus zählen, sind eine entscheidende Grundinformation, um beurteilen zu können, ob die Stadt ausreichend in ihr bestehendes Vermögen investiert. Daher sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese Grunddaten unbedingt laufend erheben und für die eigene interne Steuerung nutzen.

7.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung			Empfehlung	Seite
Steuerung				
F 1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen ist noch lückenhaft. Sie bietet keine ausreichende Transparenz für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung.	152	E 1.1	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Flächenbestand für ihre Straßen und Wirtschaftswege einmal jährlich festschreiben. So können Flächenzuwächse dokumentiert und für die interne Steuerung in Verbindung mit den weiteren Einflussfaktoren der Verkehrsflächenenerhaltung wie z. B. Unterhaltung, Reinvestitionen und Bilanzwerte genutzt werden.
			E 1.2	Um die Verkehrsflächenenerhaltung besser steuern zu können, sollte die Stadt die hinterlegten Flächen ihrer Straßen und Wirtschaftswege nach den unterschiedlichen Flächenarten wie z. B. Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Nebenfläche etc. differenzieren.
			E 1.3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagegüter innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 35 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.
			E 1.4	Die Gesamt- und Restnutzungsdauern wie auch die jeweiligen Restbuchwerte und Flächen sollten zu jedem Abschnitt bzw. Anlagegut hinterlegt werden.
			E 1.5	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kontinuierlich ermitteln und so für die interne Steuerung nutzbar machen.

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfassen und auswerten.	154
			Die Reinvestitionen im Bereich der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock zukünftig regelmäßig ermitteln.	154
F2	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock setzt aktuell zwei verschiedene Datenbanken ein; eine Straßendatenbank und ein Straßenkontrollprogramm. Die Systeme basieren auf unterschiedlichen Datengrundlagen. Bislang nutzt die Stadt die Datenbanken - auch aufgrund noch fehlender Informationen - nicht im Sinne eines Erhaltungsmanagements.	154	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Erhaltungsmanagement vollständig über eine Datenbank abbilden.	155
			Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können, sollte die Stadt sukzessive weitere Informationen hinterlegen. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.	155
			Die Stadt sollte die Zustandserfassung und -bewertung so standardisieren und dokumentieren, dass sie sich von der laufenden Verkehrssicherheitskontrolle abhebt und unter Berücksichtigung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Inventur als Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur genutzt werden kann.	156
F3	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock führt keine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann die Stadt nicht ermitteln.	157	Für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock den vollständigen Ressourcenverbrauch transparent für die Anlagenteile der Verkehrsfläche über eine Kostenrechnung abbilden. Diese bietet bei entsprechender Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.	158
F4	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock hat bisher nur einzelne operative Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen formuliert. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	158	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	159
Prozessbetrachtung				
F5	Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Schloß Holte-Stukenbrock nicht vollständig beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.	159	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. 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.	160
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.	161
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Genehmigung nicht nur auf größere Aufbrüche beschränken. Für Kleinstaufbrüche kann die Stadt auch eine Jahrgenehmigung erteilen.	161
			Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.	162
			Die Stadt sollte für die Durchführung von Aufbrüchen und der Wiederherstellung der Flächen einheitliche Vorgaben machen. Diese sollte sie bereits über die Genehmigungsverfügung zur Verfügung stellen. Dies setzt aber voraus, dass die Stadt auch für alle Aufbrüche tatsächlich eine Genehmigung erteilt. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, ein Handbuch z. B. auch in Form eines Flyers zu erstellen, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt.	162
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger aufnimmt. Erfolgt der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin, sollte	162

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			die Stadt dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mangel- freien Fläche ausgeht.	
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte die Aufbrüche auch während der Ausführungsphase zumindest stichprobenhaft kontrollieren. Auch die im Rahmen der Eigenkontrolle zu erbringenden Nachweise der Un- ternehmen sollte sie anfordern, um so die Ausführung zu dokumentie- ren.	162
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte den Prozess der Ab- bzw. Übernahme der Aufbrüche optimieren. Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte dabei für jeden Aufbruch mit einer entsprechenden Dokumenta- tion erfolgen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.	163
			Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte zum Ende der Gewährleis- tung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können. Dies gilt umso mehr, da auch während der Bauausführung keine Kontrollen durchgeführt werden.	163
F6	Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich in Schloß Holte-Stu- kenbrock im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung ab. Die Abstimmung und Verbindung der Zustandserfassung mit der Inventur könnte die Stadt jedoch bislang nicht sicherstellen.	163		
F7	Die Stadt wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	165	E7	166
Erhaltung der Verkehrsflächen				
F8	Die tendenziell ausgewogene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens und der gute Zustand der Flächen indizieren aktuell kein Risiko für die Erhal- tung der Verkehrsflächen.	170	E8	172

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F 9	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Insofern kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, in wie weit die eingesetzten Ressourcen eine angemessene Unterhaltung gewährleisten.	172	E9.1 Die Stadt sollte über eine Kostenrechnung die Aufwendungen für die verschiedenen Anlagenteile der Verkehrsfläche so differenzieren, dass sie die Aufwendungen für die originäre Verkehrsfläche ermitteln kann. Insbesondere große Kostenblöcke wie das Straßenbegleitgrün und Brücken sollten differenziert dargestellt werden.	173
			E9.2 Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	173
F 10	Die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock kann die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht ermitteln. Daher kann die gpaNRW keine Aussage dazu treffen, ob und in wie weit die Investitionen in das bestehende Vermögen ausreichen um die Erhaltung des Verkehrsflächenvermögens zu gewährleisten.	173	E10 Die Höhe der Reinvestitionen, wozu die Maßnahmen der Erneuerung und des Um- und Ausbaus zählen, sind eine entscheidende Grundinformation, um beurteilen zu können, ob die Stadt ausreichend in ihr bestehendes Vermögen investiert. Daher sollte die Stadt Schloß Holte-Stukenbrock diese Grunddaten unbedingt laufend erheben und für die eigene interne Steuerung nutzen.	174

8. gpa-Kennzahlenset

8.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

8.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

8.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stu- kenbrock 2012	Schloß Holte-Stu- kenbrock aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	186	141	-200	3,38	50,22	118	732	65	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	49,9	48,63	-29,11	11,95	23,16	43,07	74,35	65	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	79,7	78,89	-11,32	39,52	53,21	69,67	89,03	64	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k.A.	387	387	1.982	2.949	4.281	6.739	53	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätig- keit je EW in Euro	253	265	-330	76,28	177	265	2.263	65	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	4,01	4,23	4,23	7,28	8,09	9,01	10,57	19	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	3,86	4,17	4,17	5,22	5,50	5,79	6,83	19	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Aus- stattung der Kernverwaltung in Euro	./.	6.327	2.565	3.858	4.641	5.189	7.136	75	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt	3.035	3.029	2.539	3.335	3.763	4.113	7.141	39	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock 2012	Schloß Holte-Stukenbrock aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je 1.000 EW in qm										
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.900	1.807	933	1.641	1.835	2.018	2.475	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	100	97	0	107	178	228	391	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	312	292	62	119	186	296	724	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	212	207	172	261	308	370	552	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	124	121	61	111	149	177	248	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	71	69	40	142	218	285	479	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	50	185	53	163	252	329	540	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	89	3	49	111	212	3.802	39	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	266	162	54	181	279	504	1.130	39	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.328	1.979	1.209	1.812	2.173	2.641	3.929	32	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	107	149	103	137	149	182	333	31	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock 2012	Schloß Holte-Stukenbrock aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Offene Ganztagschulen (OGS)										
Fehlbetrag Offene Ganztagschulen je OGS-Schüler in Euro	k. A.	1.025	310	861	929	1.039	2.368	15	2018	Offene Ganztagschulen
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro	k. A.	2.454	0,00	1.799	2.064	2.313	2.454	15	2018	Offene Ganztagschulen
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	k. A.	756	194	194	582	756	942	15	2018	Offene Ganztagschulen
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	292	373	244	325	351	375	620	37	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	337	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	273	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	243	306	190	287	328	374	491	35	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	572	224	309	394	431	707	20	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,23	8,93	7,55	10,57	12,90	17,34	24,83	36	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stu- kenbrock 2012	Schloß Holte-Stu- kenbrock aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	0,00	17,28	22,77	25,90	60,54	25	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,23	8,93	7,55	9,83	10,99	12,04	16,10	34	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	./.	./.	0,0	0,0	9,4	50,7	100,0	37	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,40	7,12	4,25	6,87	7,95	9,26	24,99	36	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	95	71	70	91	104	116	163	37	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	16,2	14,5	10,0	12,9	14,8	18,0	22,7	37	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrund- fläche in Liter	139	106	99	114	131	163	342	37	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	182	221	43	108	180	281	578	37	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	./.	492	305	475	575	648	800	37	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterfüh- rende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	441	334	469	506	629	1.019	37	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	213	146	319	396	544	964	40	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stukenbrock 2012	Schloß Holte-Stukenbrock aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	90	103	55	73	85	98	141	58	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	./.	448	235	335	386	425	562	58	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	9,20	8,98	1,40	2,67	3,79	5,41	13,02	57	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	4,20	4,09	0,54	1,07	1,52	2,39	5,53	58	2018	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	118	50	83	101	139	189	39	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	1,04	0,00	2,31	4,70	7,23	20,00	37	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	57	53	70	102	124	174	21	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	33	31	56	68	95	145	21	2019	Bauaufsicht
Verkehrsflächen										
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	./.	Verkehrsflächen
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent (gpa-Richtwert: 50 Prozent)****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	./.	Verkehrsflächen

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stu- kenbrock 2012	Schloß Holte-Stu- kenbrock aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro (gpa-Richtwert: 1,30 Euro)****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrs- flächen
Aufwendungen Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrs- flächen
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent (gpa-Richtwert: 100 Prozent)*****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrs- flächen
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	2,73	k. A.	1,99	2,64	3,10	3,88	4,76	31	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	272	k. A.	184	323	392	453	690	29	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	124	k. A.	91,10	152	232	277	467	28	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	45,30	61,18	22,61	48,63	68,42	93,30	133	39	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	660	k. A.	316	535	722	883	1.056	31	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	242	195	130	174	204	250	426	45	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Schloß Holte-Stu- kenbrock 2012	Schloß Holte-Stu- kenbrock aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	5,23	5,18	0,32	1,52	3,12	7,66	22,62	33	2018	./.
Aufwendungen Park- und Garten- anlagen je qm in Euro	0,43	0,75	0,52	1,08	1,94	2,61	5,97	28	2018	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	11,23	11,71	5,04	10,48	13,34	16,14	24,88	40	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,56	3,57	1,14	2,63	3,15	4,86	8,90	35	2018	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	5,56	6,97	1,83	4,43	7,46	14,15	59,48	33	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,03	2,71	0,29	1,25	1,94	3,19	8,06	26	2018	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 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