

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Hansestadt Attendorn im
Jahr 2020/2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Hansestadt Attendorn	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Hansestadt Attendorn	21
0.4 Überörtliche Prüfung	23
0.4.1 Grundlagen	23
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	26
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Beteiligungen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Beteiligungsportfolio	80
2.3.1	Beteiligungsstruktur	81
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	82
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	84
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	87
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
3.	Offene Ganztagschulen	91
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Rechtliche Grundlagen	92
3.4	Strukturen der OGS	93
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	94
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	95
3.5	Organisation und Steuerung	97
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	97
3.5.2	Steuerung	98
3.5.3	Datentransparenz	98
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	99
3.6.1	Fehlbetrag OGS	99
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	101
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	111
4.	Vergabewesen	114
4.1	Managementübersicht	114
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	115
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	116
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	116
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	120
4.4	Sponsoring	123
4.5	Bauinvestitionscontrolling	124
4.6	Nachtragswesen	127
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	127
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
5.	Verkehrsflächen	136
5.1	Managementübersicht	136
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137
5.3	Steuerung	137
5.3.1	Datenlage	138
5.3.2	Straßendatenbank	139
5.3.3	Kostenrechnung	141
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	142
5.3.5	Streckenkontrollen	143
5.4	Prozessbetrachtung	144
5.4.1	Aufbruchmanagement	144
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	149
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	152
5.5.1	Strukturen	152
5.5.2	Bilanzkennzahlen	154
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	155
5.6.1	Alter und Zustand	157
5.6.2	Unterhaltung	160
5.6.3	Reinvestitionen	161
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	163
6.	Friedhofswesen	167
6.1	Managementübersicht	167
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	168
6.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	168
6.4	Steuerung und Organisation	170
6.4.1	Strukturen und Prozesse	170
6.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	170
6.4.3	Datenlage/ IT	171
6.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	172
6.5	Gebühren	172
6.5.1	Grabnutzungsgebühren	174
6.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	175
6.6	Flächenmanagement	177
6.6.1	Ausgangslage	177
6.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	179
6.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	179
6.7	Grünpflege	181
6.7.1	Ausgangslage	181
6.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	182

6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	184
7.	gpa-Kennzahlenset	185
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	185
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	185
7.3	gpa-Kennzahlenset	187
	Kontakt	194

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Hansestadt Attendorn unterscheidet sich im positiven Sinne von den anderen Vergleichskommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Sie kann als gut bezeichnet werden.

Die Stadt konnte in den Jahren 2013 bis 2019 positive Jahresergebnisse erzielen, so dass keine aufsichtsrechtlichen Einschränkungen der Handlungsfähigkeit bestehen. Im interkommunalen Vergleich 2019 positioniert sich die Stadt mit ihrem Jahresergebnis an der Spitze der Vergleichskommunen. Die Ergebnisrechnung der Stadt ist strukturell ausgeglichen. Bereits seit 2013 stellt sich die strukturelle Situation positiv dar.

Für zukünftige Haushaltsjahre rechnet die Stadt jedoch damit, dass sich dieser positive Trend nicht fortsetzt. Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt mit jährlichen Defiziten und die Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen. Aktuell kann die Stadt noch nicht abschätzen, inwiefern die Corona-Pandemie die zukünftigen Haushaltsjahre belasten wird. Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt keine pandemiebedingten Auswirkungen auf die wichtigste Ertragsposition der Gewerbesteuer festgestellt. Ob dies in 2021 und den Folgejahren so bleibt, ist ungewiss. Bei der Analyse der Planwerte wird deutlich, dass die Stadt das Prinzip einer vorsichtigen Planung verfolgt.

Die Eigenkapitalausstattung der Hansestadt Attendorn ist gut und konnte durch die hohen Überschüsse der vergangenen Jahre kontinuierlich erhöht werden. Auch das Vermögen der Stadt wird sukzessive vermehrt. Die Altersstruktur der Gebäude ist ausgeglichen, da regelmäßig notwendige Maßnahmen zur Erhaltung und Optimierung des Vermögens eingeplant werden. Größere Reinvestitionsbedarfe sind nicht zu erwarten.

Die Hansestadt Attendorn ist seit 2016 wirtschaftlich schuldenfrei. Die Haushaltswirtschaft ist nachhaltig und verfolgt das Prinzip der Generationengerechtigkeit.

Zur nachhaltigen Sicherung der Haushaltslage sind Informationen und eine aktive Steuerung in allen Handlungsfeldern erforderlich. Das gilt besonders auch für die kommunalen Unternehmen. Daher betrachten wir auch die **Beteiligungen** der Hansestadt Attendorn. Die Stadt ist zum 31. Dezember 2018 an insgesamt 18 Unternehmungen beteiligt, die sich auf vier Beteiligungsebenen verteilen. Die Stadt kann dabei auf die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Hansestadt Attendorn mbH und die Stadtwerke Attendorn GmbH einen beherrschenden Einfluss ausüben. Maßgeblich kann sie auf sieben Beteiligungen einwirken. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Hansestadt Attendorn befindet sich auf einem mittleren Niveau. Gleiches gilt für die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf ihren Haushalt. Die Beteiligungen entlasten den städtischen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018 jährlich um durchschnittlich 1,01 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung der Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen sieht die gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Hansestadt Attendorn ganz überwiegend.

Das Angebot der **Offenen Ganztagschule** (OGS) wird landesweit immer stärker nachgefragt.

Die Hansestadt Attendorn hat vier Grundschulen mit insgesamt sechs Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulstandorten wird sowohl die OGS-Betreuung als auch die Betreuungsform „Schule von Acht bis Eins“ angeboten. Die Aufgabe nimmt die Hansestadt nicht mit eigenem Personal wahr, sondern hat die Aufgaben an freie Träger vergeben.

Das OGS-Angebot nehmen in Attendorn im Jahr 2018 vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler in Anspruch. Mit Blick auf die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2020/21 zeichnet sich aber eine positive Entwicklung hinsichtlich der OGS-Teilnahmequote ab.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind neben unterdurchschnittlichen Elternbeiträgen, insbesondere weit überdurchschnittliche Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS. Die hohen Transferaufwendungen sind in der Hansestadt Attendorn geprägt durch hohe freiwillige Zuschüsse, die weit über die Mindestleistung hinausgehen.

Die Hansestadt Attendorn befindet sich derzeit in einer guten und soliden Haushaltssituation. Die Hansestadt Attendorn sollte, sofern sich die gute Haushaltssituation ändert, die hohen Transferleistungen an die Durchführungsträger der OGS sowie die vergleichsweise niedrigen Elternbeiträge langfristig in den Blick nehmen.

Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die Gebäudeaufwendungen, welche im engen Zusammenhang mit den bereitgestellten Flächen für die OGS-Nutzung stehen. Die Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche sind in Attendorn leicht unterdurchschnittlich. Dies entspricht auch dem insgesamt für die OGS bereitgestellten, leicht unterdurchschnittlichen Flächenanteil. Die Fläche je OGS-Schüler sowie die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler, sind in Attendorn im Jahr 2018 jedoch erhöht. Die Flächenverbräuche stellen sich an den verschiedenen OGS-Standorten sehr unterschiedlich dar.

Weiterhin wurde das **Vergabewesen** der Hansestadt betrachtet.

Die Hansestadt Attendorn hat bereits die Vorteile erkannt, Vergabeverfahren durch eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) rechtssicher und einheitlich abzuwickeln. Grundsätzlich wird durch eine ZVS umfangreiches Fachwissen an zentraler Stelle vorgehalten. Die interkommunale Zusammenarbeit stellt eine effektive und wirtschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben dar.

Die Zentralen Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein wird von der Hansestadt Attendorn jedoch für viele Vergabeverfahren nicht genutzt. Vielmehr werden Vergaben der Hansestadt Attendorn noch häufig dezentral durch die einzelnen Bedarfsstellen durchgeführt. Die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabemaßnahmen wird dadurch erschwert.

Die Dienstanweisung Vergabe basiert zum Teil auf überholte Rechtsvorschriften. Eine Überarbeitung bzw. Neuaufstellung ist empfehlenswert, damit sie ihre notwendige Akzeptanz bei den Bediensteten findet und die Gewähr für rechtssichere Vergabeverfahren liefert.

In der Hansestadt Attendorn findet eine umfangreiche Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen von Vergabeverfahren statt. Eine Beschränkung der Beteiligung auf relevante Verfahren kann einen Beitrag zur Optimierung der Prüfvorgänge leisten.

Die Hansestadt Attendorn beugt der Korruption gut durch eine eigene Dienstanweisung vor. Ergänzungen in dieser Dienstanweisung können noch weitere präventive Wirkungen entfalten. Eine regelmäßige Beteiligung der Bediensteten und die Durchführung einer Schwachstellenanalyse liefert weitere Erkenntnisse zu besonders gefährdeten Bereichen und führen zu einer weiteren Sensibilisierung der Beteiligten.

In der Hansestadt Attendorn werden zur Entlastung des städtischen Haushalts Sponsoringleistungen angenommen. In der Dienstanweisung Korruption werden bereits teilweise Regelungen für Sponsoring getroffen. Mit zusätzlichen Vorgaben kann der Schutz der Verwaltung vor möglichen Korruptionsvorwürfen weiter verbessert werden.

Ein systematisches und standardisiertes Bauinvestitionscontrolling (BIC) trägt zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung bei der Umsetzung kommunaler Baumaßnahmen bei. Zudem werden ganzheitliche Daten- und Projektgrundlagen geschaffen, die als Informations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik genutzt werden können. Ein BIC sollte daher bei größeren und/oder bedeutsamen Projekten nach einheitlichen Vorgaben eingerichtet werden.

Ein weiterer Baustein eines solchen BIC ist die zentrale Betrachtung von Nachträgen und Abweichungen. Diese sollte bei jeder Maßnahme vorgenommen werden. So werden Ursachen für die Entwicklung von Abweichungen und Nachträgen ermittelt. Zudem können bestimmte Bieterstrategien erkannt werden. Die Ergebnisse liefern wertvolle Hinweise, die bei zukünftigen Vergaben berücksichtigt werden.

Verbesserungspotential der Vergabeverfahren zeigen die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen, beispielsweise im Rahmen der notwendigen Vergabedokumentationen. Diese schützt u. a. vor möglichen Korruptionsvorwürfen. Weitgehende Transparenz im Vergabeverfahren schafft Vertrauen in das rechtmäßige Handeln der Verwaltung.

In dem Bereich des **Friedhofswesens** steht u. a. der Wandel der Bestattungskultur im Fokus.

Die Aufgaben des Friedhofswesens sind bei der Hansestadt Attendorn dem Tiefbauamt zugeordnet. Die operativen Arbeiten auf den Friedhöfen werden von dem Baubetriebshof wahrgenommen oder sind extern vergeben. Eine Fachsoftware unterstützt die Verwaltung der Friedhöfe. Die geplante Einführung eines Geo-Informationssystems soll die Datenlage zu den Grabflächen, Grün- und Wegeflächen verbessern. Die Hansestadt Attendorn betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen. Die Informationen stehen auf der städtischen Homepage und in einem Friedhofswegweiser zur Verfügung. Die Stadt will den Wegweiser aktualisieren, um auch über die neu eingerichteten Bestattungsmöglichkeiten zu informieren.

Die Stadt hat die Umwandlung des katholischen Friedhofs im Stadtkern in eine Parkanlage beschlossen. Weitergehende strategische Zielvorgaben aus der Politik und Verwaltungsführung für die Friedhöfe sind noch nicht verschriftlicht.

Im Friedhofswesen erreicht Attendorn in 2018 nur eine niedrige Kostendeckung. In allen Jahren unterschreiten die Gebührenerträge die Kosten deutlich. Dies ist auf die individuellen, hohen öffentlichen Grünanteile der Friedhöfe zurückzuführen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulation bleiben hohe Gebührensteigerungen aus. Es bestehen aber noch gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten. Auch die Trauerhallen erreichen einen äußerst niedrigen Kostendeckungsgrad, weil die Stadt die Gebühren bewusst niedrig hält. Die Nachfrage ist dagegen hoch, so dass eine moderate Gebührenanhebung angezeigt sein könnte.

Die Hansestadt Attendorn kennt die belegten, freien und zukünftig freiwerdenden Grabstellen nicht. Dies ist notwendig um die Auslastung der Friedhöfe zu messen. Der Wandel der Bestattungskultur bewirkt, dass nur wenige Bestattungen in den flächenmäßig großen Erdgräbern vorgenommen werden. Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich unterdurchschnittlich hoch.

Die Erhaltung der **Verkehrsflächen** stellt viele Städte in Nordrhein-Westfalen vor Herausforderungen. Attendorn bildet hier keine Ausnahme.

In der Hansestadt Attendorn werden derzeit die Grundlagen zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen geschaffen. Dazu zählen u.a. die Daten der 2018 durchgeführte Bestands- und Zustandserfassung der Straßen. Das sind bereits sehr gute Voraussetzungen.

Die momentane Basis zur Verkehrsflächenerhaltung ergibt sich beispielsweise aus der Umsetzung des Innenstadtentwicklungskonzeptes und dem Abwasserbeseitigungskonzept. Für eine optimierte Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Zusammenführung der verschiedenen Konzepte zu einer Gesamtstrategie geplant. Weitere notwendige Daten sollen Schritt für Schritt ergänzt werden. Zum Beispiel fehlen derzeit noch grundlegende Informationen zu den Wirtschaftswegen. Ebenso könnten dadurch die bisher schon gut funktionierenden Prozesse des Aufbruchmanagement weiter digitalisiert und optimiert werden.

Ein kritischer Punkt ist die bisher nicht durchgeführte körperliche Inventur. Bereits bei der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz 2006 wurde keine Zustandserfassung zur Bewertung der Verkehrsflächen herangezogen. Es ist derzeit nicht sicher, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die Hansestadt Attendorn sollte daher die körperliche Inventur mithilfe der aktuellen Zustandserfassung dringend nachholen und notwendige Korrekturen angehen.

Dagegen hat die Hansestadt Attendorn den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens bisher sicherstellen können. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau sogar um etwa zehn Prozent auf 55 Mio. Euro gestiegen. Dabei stellen die Anlagen im Bau etwa 40 Prozent des vorgenannten Gesamtwertes. Das sind rund ein Viertel aller Straßenflächen in der Hansestadt Attendorn. Die nicht erfolgten Aktivierungen verfälschen aber seit vielen Jahren u.a. die Höhe der bilanziellen Abschreibungen maßgeblich. Verspätete Umbuchungen bergen daher das hohe Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen. Während die Reinvestitionsquote einen hohen Wert erreicht, liegen die Unterhaltungsaufwendungen der Hansestadt Attendorn lediglich bei 0,51 Euro je qm (Richtwert 1,30 Euro je qm). Das spiegelt sich auch im Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent wieder. Das bestätigt den Fokus der Hansestadt Attendorn, sich auf einzelne grundlegende Erneuerungen festzulegen. Die großflächige Erhaltung des Gesamtstraßennetzes rückt etwas in den Hintergrund. Damit steigt allerdings das Risiko, dass sich die Substanz der Flächen weiter verschlechtert. Dennoch sind die ersten Schritte in die richtige Richtung erfolgt. Die bisherigen Anstrengungen sollten weitergeführt werden.

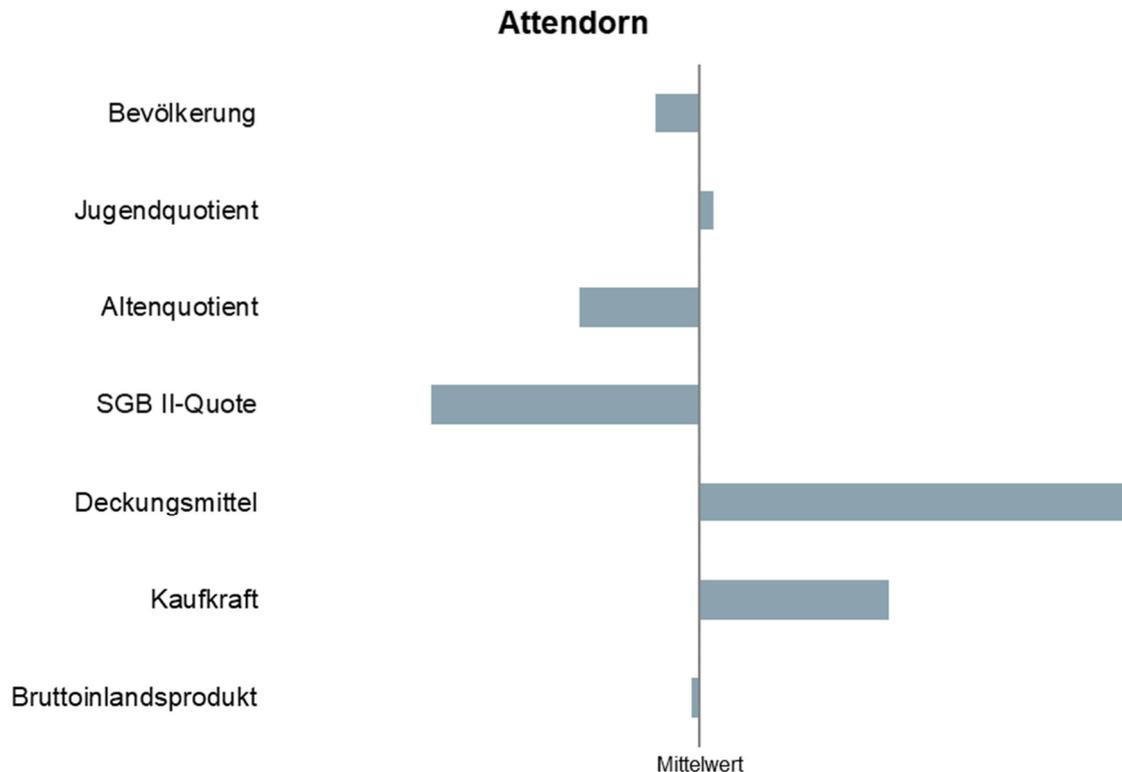
0.2 Ausgangslage der Hansestadt Attendorn

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Attendorn. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale der Hansestadt Attendorn 2018



Die **Hansestadt Attendorn** ist eine mittlere kreisangehörige Stadt mit rund 24.400 Einwohnern laut IT.NRW im Kreis Olpe. Überregional bekannt ist die Stadt durch die Tropfsteinhöhle Attahöhle und den Biggensee.

Nach der eigenen Einwohnerstatistik hat die Hansestadt Attendorn eine Einwohnerzahl von knapp 25.000 Einwohner. Diese ist damit höher als die Einwohnerzahlen nach IT.NRW. Die Einwohnerzahl hat sich nach Angabe der Hansestadt in den letzten Jahren zwischen 24.000 und 25.000 Einwohnern stabil eingependelt.

Die Fläche umfasst 97,95 qkm und ist auf die Kernstadt und weitere 56 Dörfer und Wohnplätze aufgeteilt. Die Fläche ist vergleichsweise etwas größer als die der weiteren mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Diese haben eine durchschnittliche Fläche von 82 qkm.

Für die Hansestadt Attendorn werden laut IT.NRW bis zum Jahr 2040 zurückgehende Einwohnerzahlen prognostiziert. Allerdings konnte die Hansestadt Attendorn feststellen, dass der prognostizierte Bevölkerungsrückgang für die letzten zehn Jahre nicht eingetreten ist bzw. niedriger ausgefallen ist.

Die Hansestadt besitzt eine hohe Wirtschaftskraft. Als industriestarke Kommune im Kreis Olpe hat Attendorn eine große Bedeutung für das Arbeitsplatzangebot in der gesamten Region Südwestfalen. Die Hansestadt ist Standort einiger Weltmarktführer aus den Branchen der Automobilzulieferer und Armaturenhersteller.

Neben der Industrie sind auch Dienstleistungsunternehmen und die Tourismusbranche wichtige Arbeitgeber. Aufgrund der Nachfrage nach gewerblichen Flächen plant die Hansestadt weitere Gewerbeflächen für Erweiterungen und Neuansiedlungen, um die heimische Wirtschaft zu stärken. Teil der Regionalplanung ist die Erschließung von rund 30 ha Gewerbefläche.

Neben dem attraktiven Arbeitsplatzstandort bietet die Hansestadt in unmittelbarer Nähe zum Biggensee einen hohen Wohn- und Lebenswert. Darüber hinaus gewährt die Hansestadt auch als modernes Mittelzentrum ein umfassendes Bildungs- und Betreuungsangebot für Kinder und Jugendliche (vergleiche hierzu auch den Teilbericht Offene Ganztagschule). Die berufliche Bildung wird vor allem von den mittelständisch geprägten Unternehmen und Handwerksbetrieben getragen, unterstützt durch die Lehrwerkstatt Attendorn („LEWA“), die als überbetriebliche Ausbildungsinstitution für die Metallbranche eine wichtige Aufgabe erfüllt. Dies dient der gezielten Fachkräfteförderung.

Zur Stärkung der Innenstadt ist das Innenstadtentwicklungskonzept (IEK) erarbeitet worden. Das IEK beinhaltet die vier Handlungsfelder „Verkehr und (Nah-)Mobilität“, „Wirtschaftsstandort Innenstadt“, „Städtebau, Stadtbild und Freiraumqualität“ sowie „Wohnen und Leben“.

Das IEK trägt bereits erste Früchte. Die Leerstände gehen zurück. Die Leerstandsquote ist von rund zehn Prozent auf drei Prozent gesunken. Aktuell plant die Hansestadt Attendorn, ein Einkaufszentrum am alten Busbahnhof zu errichten.

Zur weiteren Steigerung des attraktiven Wohn- und Arbeitsplatzstandortes Attendorns soll die Bevölkerung mit Breitband versorgt werden, um so auch die Digitalisierung in der Region voran zu treiben. Frei nach dem Motto „arbeiten und wohnen, wo andere Urlaub machen“.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Der Altenquotient 2018, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Attendorn mit 31,6 Prozent unterhalb des Mittelwertes der vergleichbaren Kommunen von 36,7 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Attendorn im Jahr 2018 32,8 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,2 Prozent. Daher kann Attendorn als junge Stadt bezeichnet werden.

Die Strukturmerkmale zeigen weitere entlastende Wirkung durch eine unterdurchschnittliche SGB II-Quote und eine überdurchschnittliche Kaufkraft. Die SGB II-Quote ist mit 5,8 Prozent im Vergleich zum Mittelwert von 8,4 Prozent unterdurchschnittlich.

Die geringe SGB II-Quote korrespondiert mit einer überdurchschnittlichen Kaufkraft. Die Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger Attendorns über der Kaufkraft der Vergleichskommunen liegt. In Attendorn liegt die Kaufkraft bei 29.413 Euro, der Mittelwert liegt bei 24.087 Euro. Allerdings zeigt sich in der Realität ein leicht anderes Bild. Nach Aussage der Stadt wandert das Einkommen der Bevölkerung in andere Kommunen ab. Um dem entgegenzuwirken wird das IEK erstellt.

Die Wirtschaftsstärke einer Stadt oder eines Kreises zeigt sich zudem im Bruttoinlandsprodukt. Für den Kreis Olpe beträgt dieses im Mittel der Jahre 2014 bis 2017 66.802 Euro und ist damit unterdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel der Hansestadt Attendorn sind höher als bei den Vergleichskommunen. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die Stadt Attendorn ist abundant, d. h. sie erhält keine Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen je Einwohner in der Hansestadt Attendorn 2.343 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2018. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.548 Euro deutlich niedriger.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn im Jahr 2015 wurde in einer Ergebnispräsentation am 21. März 2016 vorgestellt. Der entsprechende Prüfungsbericht wurde in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 28. September 2016 sowie in der Stadtverordnetenversammlung am 09. November 2016 beraten. Da sich keine Beanstandungen ergeben haben, wurde der Bericht von diesen beiden Gremien mit Beschlussfassung zur Kenntnis genommen.

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

0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

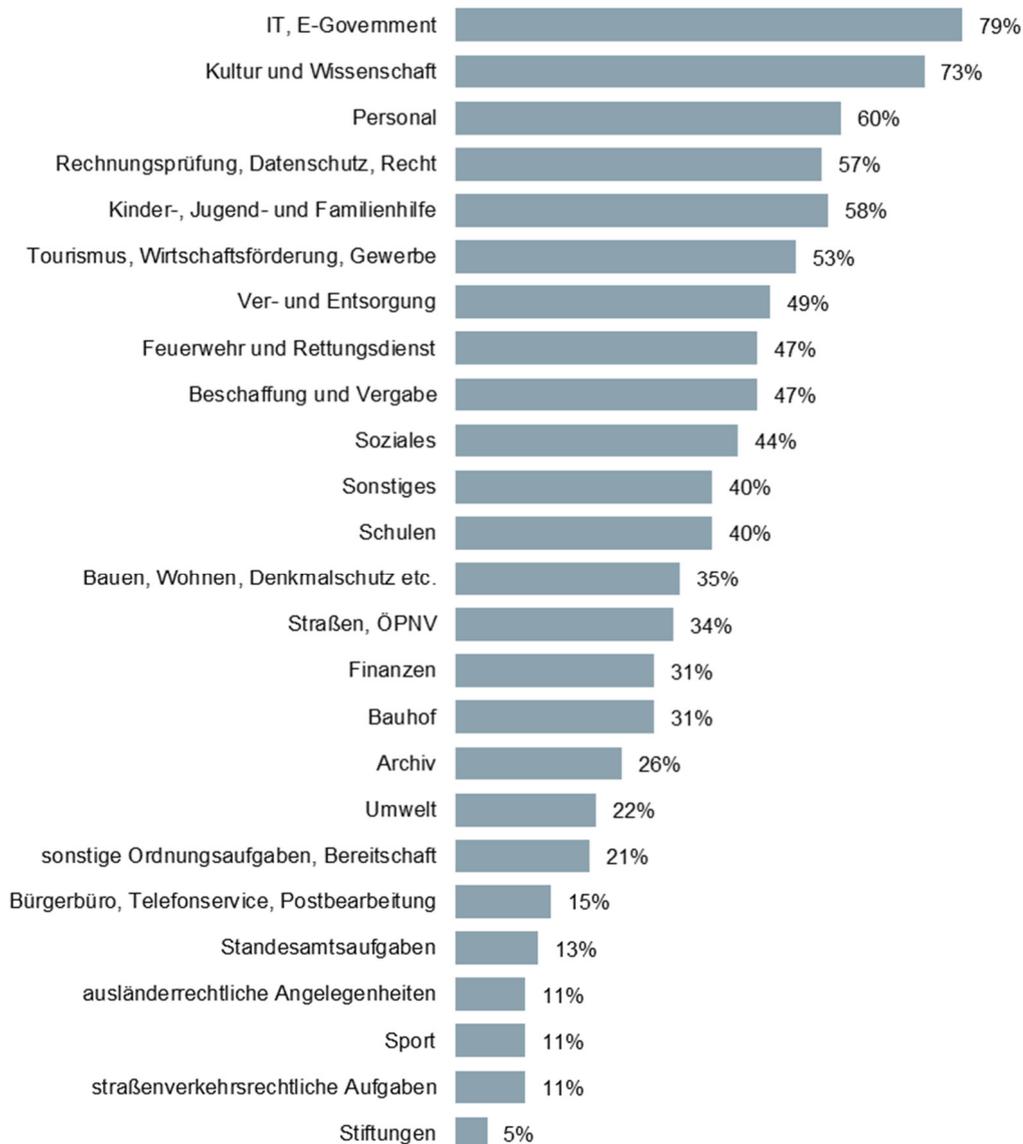
Bisher haben wir 100 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als

Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



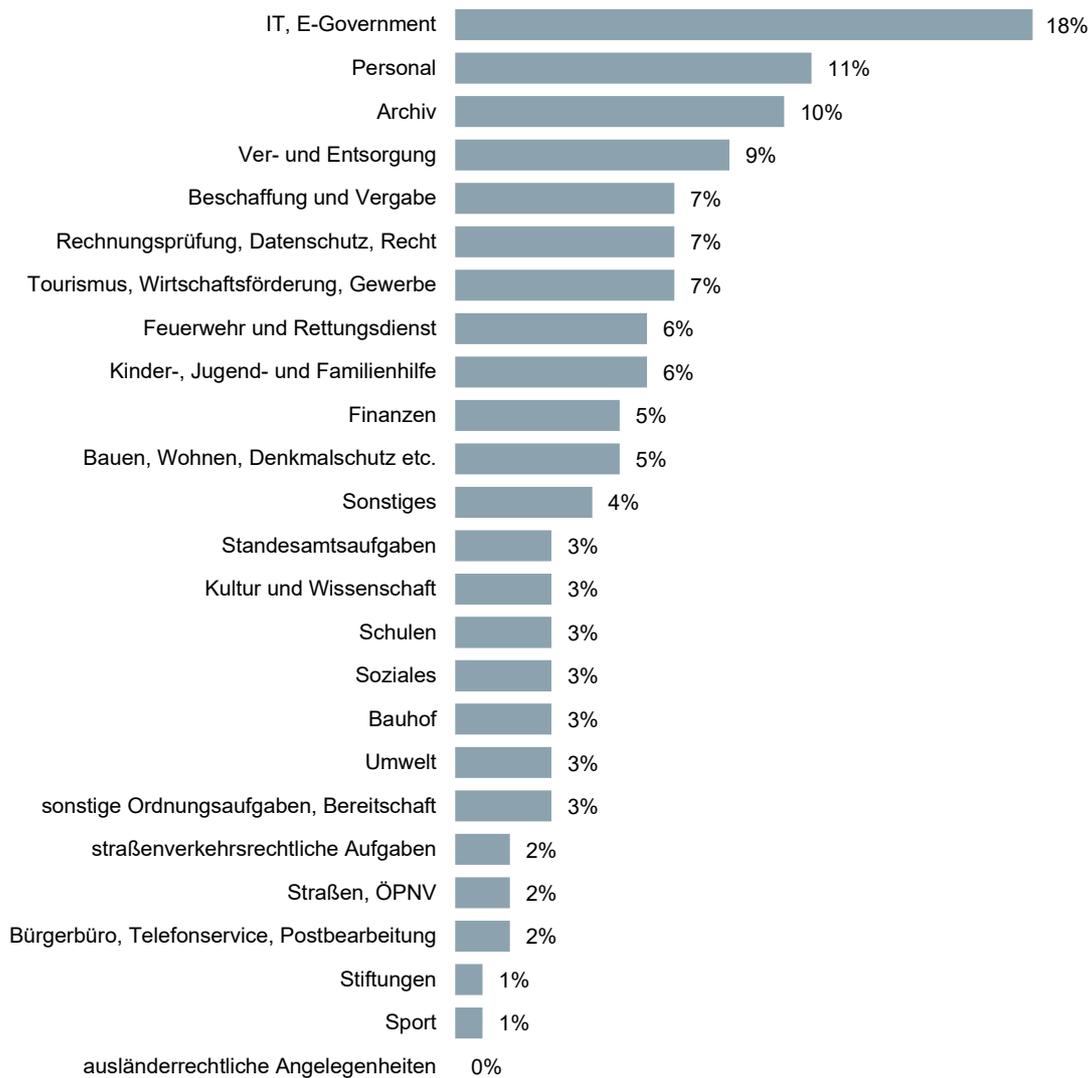
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-

Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch

in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

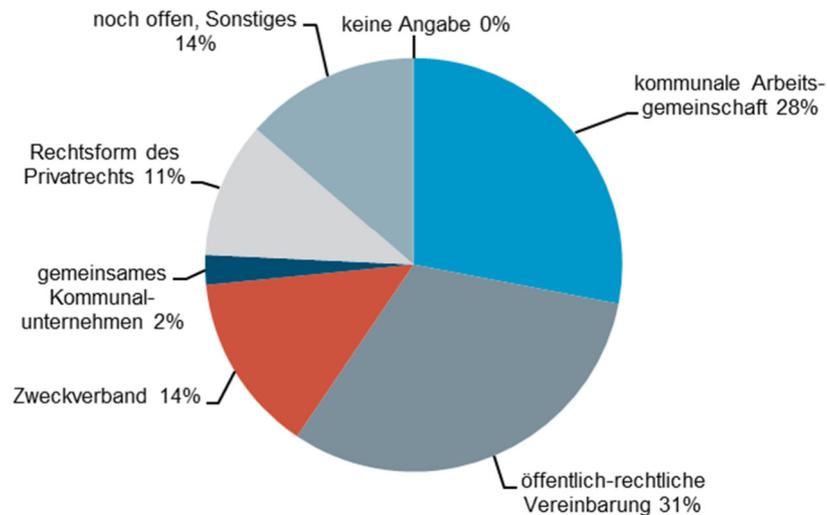


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

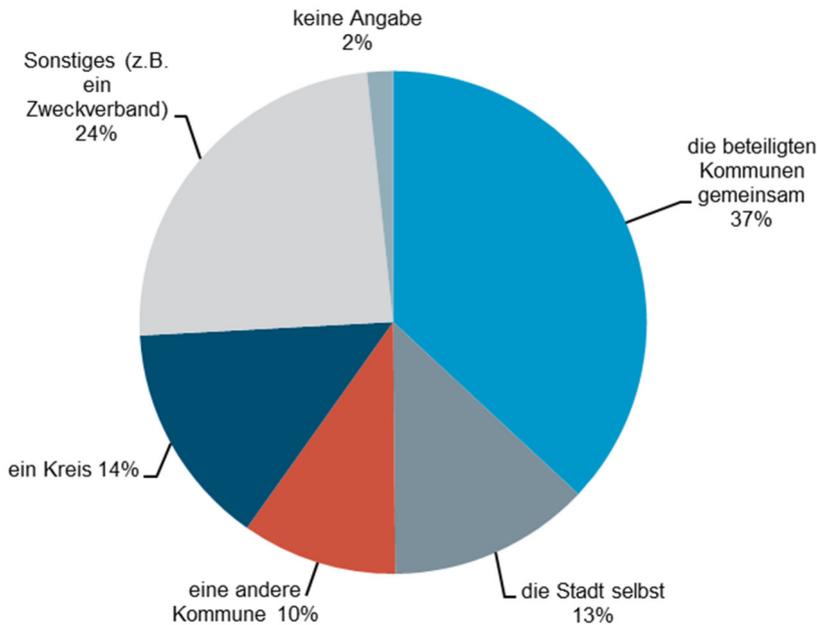


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

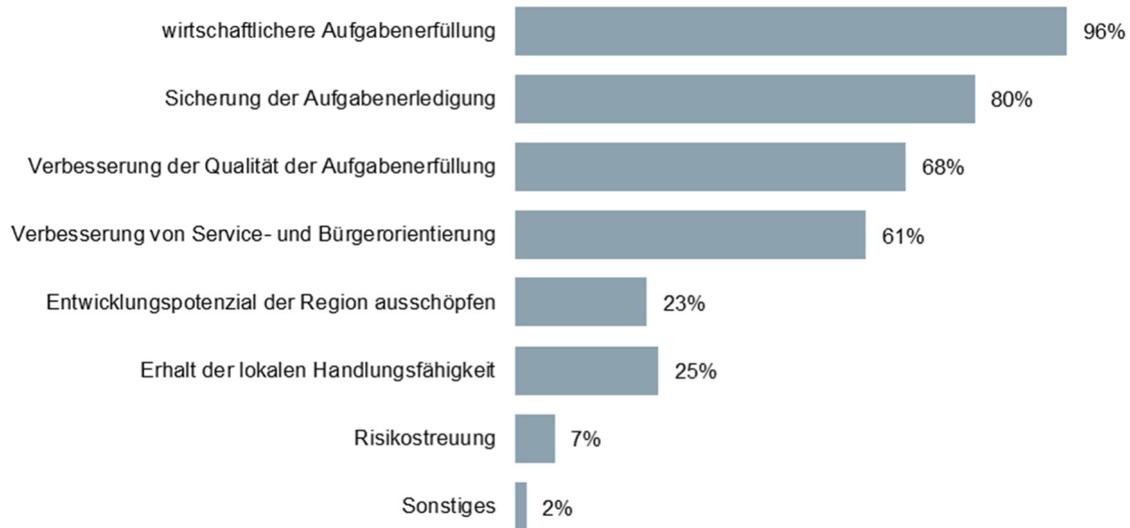


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

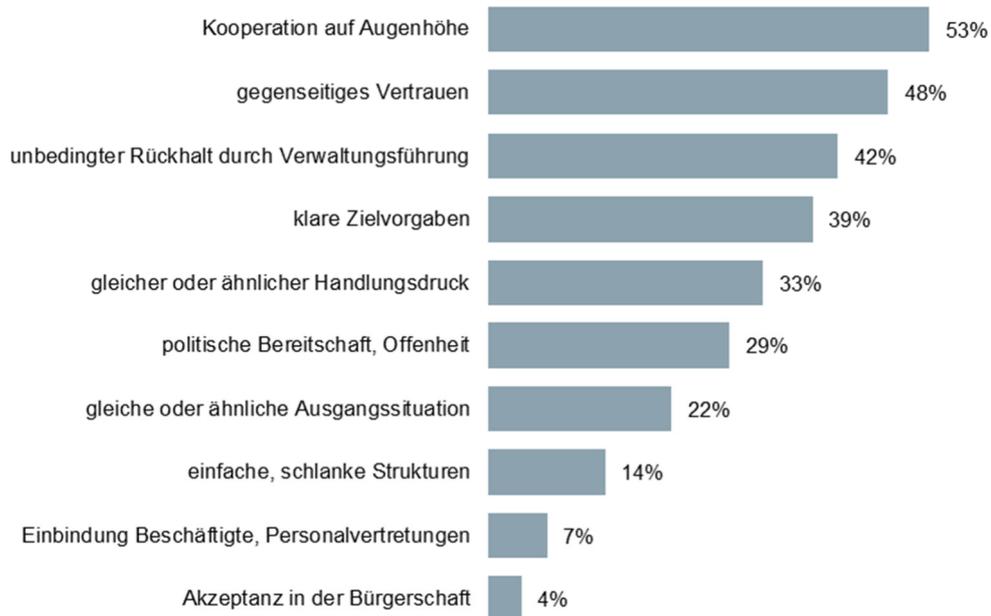
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Hansestadt Attendorn

Die Hansestadt Attendorn ist bereits in verschiedenen Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit tätig. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren insgesamt 24 Projekte umbesetzt. Diese Kooperationen finden mit den Nachbarkommunen, mit den Kommunen im Kreis Olpe aber auch zusammen mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein statt.

Die Ziele der IKZ der Stadt Attendorn sind insbesondere:

- Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- Ausschöpfen des Entwicklungspotenzials der Region
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In der Regel wird die Kommunale Arbeitsgemeinschaft zur Gestaltung der IKZ in der Hansestadt Attendorn gewählt.

Die Aufgabenfelder der IKZ der Hansestadt Attendorn erstrecken sich wie in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen auf die Aufgabenfelder Datenverarbeitung, Tourismus, Beihilfe, Kindergeldberechnung, Vollstreckung, Vergabe, etc..

Zum Themenfeld Vergabe nimmt die Hansestadt Attendorn zusammen mit weiteren Städten des Kreises Olpe und des Kreises Siegen-Wittgenstein die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein in Anspruch.

Die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde der Städte Olpe und Attendorn sowie des Kreises Olpe werden zentral wahrgenommen. Die offenen Forderungen der Städte Attendorn und Olpe sowie des Kreises werden durch die Beschäftigten des Kreises Olpe vollzogen.

Der „ABC-Umweltzug Bigge“ der freiwilligen Feuerwehren Attendorn, Drolshagen und Wenden wird gemeinsam durch diese drei Kommunen betrieben. Jede Kommune hat spezielles Personal um die Gerätschaften zu bedienen.

Attendorn hat sich als „Tourismus-Hochburg“ mit fünf Kommunen zum Zweckverband Bigge-see-Listensee zusammengeschlossen. Diese Kooperation ist Ausfluss aus der letzten Regionale. Daneben gibt es die Kooperation Sauerlandtourismus e. V. mit Sauerlandseen, Sauerland-Radweg, Sauerland-Höhenflug, Naturpark Rothaargebirge. Hierzu bestehen unterschiedliche Zusammenarbeiten. Ebenfalls ist die Hansestadt an der Kreistourismuskonferenz beteiligt.

Zum kreisweiten Ausbau des Breitbandes im Kreis Olpe haben sich die kreisangehörigen Kommunen und der Kreis zusammengeschlossen.

Zum Themenfeld Soziales ist eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft zur Gewährung von Sozialhilfe nach SGB XII durch den Kreis Olpe und die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Olpe gebildet worden.

Daneben gibt es auf der Arbeitsebene weitere verschiedene Arbeitsgemeinschaften, wie z. B. Runder Tisch Kultur (AG der Städte im Kreis Olpe), Deutsche Sportämter, Regionalkonferenz – Zusammenarbeit der kommunalen Schulträger im Kreis Olpe, Arbeitsgemeinschaft Schulamtsleiter, etc.

Besonders bewährt haben sich die Zusammenarbeit mit der Südwestfalen IT. Digitalisierungsthemen sind für Kommunen mit einer Größenordnung der Hansestadt Attendorn oftmals alleine nicht händelbar, um überhaupt handlungsfähig zu sein. Bei der Südwestfalen IT handelt es sich um ein Kommunales Rechenzentrum für 71 Einrichtungen (Kreise, Städte und Gemeinden). In dem Aufgabenfeld Digitalisierung sieht die Hansestadt Attendorn noch weiteres Potenzial für eine IKZ.

In Planung ist der Zusammenschluss der Hansestadt Attendorn zur Musikschulen Lennestadt und Kirchhundem.

Auch die Politik in Attendorn setzt sich intensiv und regelmäßig mit dem Thema IKZ auseinander. Allerdings werden Kooperationen zwischen den Kommunen erschwert, weil die dortige Politik oftmals an der Aufgabe vor Ort festhält und diese wahren möchte. Hinzukommen unterschiedliche Prozesse und Standards.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und

- drei Viertelwerte.

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Hansestadt Attendorn haben wir im Zeitraum von August 2020 bis Juni 2021 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Alexa Schneider
Beteiligungen	Dorothee Jülich
Offene Ganztagschule	Britta Wetter
Vergabewesen	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior
Friedhofswesen	Markus Daschner

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

Am 17. Juni 2021 wurde der Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Hansestadt Attendorn setzt enge Maßstäbe für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen an. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Hansestadt in der Regel weniger als die Hälfte fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch.	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.
F2	Die Hansestadt Attendorn baut derzeit eine zentrale Datenbank über die laufenden und geplanten Fördermaßnahmen auf. Über ihre Fördermaßnahmen berichtet die Stadt noch nicht zusammenfassend.	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen der Hansestadt Attendorn entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben. Die Beteiligungsberichte wurden bisher noch nicht fristgerecht in den Rat eingebracht.	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte die Beteiligungsberichte zeitnah dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.
Offene Ganztagschule			
F1	In der Hansestadt Attendorn nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen.	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte entscheiden, ob langfristig mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.
F2	Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Die Aufwendungen für die OGS sind im Produkt Grundschulen enthalten und werden bisher nicht separat abgebildet.	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte alle Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder einer Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage und Datentransparenz geschaffen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Hansestadt Attendorn erhebt bislang keine steuerungsrelevanten Kennzahlen für den Bereich OGS. Ein Berichtswesen gibt es bisher nicht.	E3	Zur Steuerung der OGS-Aufgabe ist es sinnvoll, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig fortzuschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik mehr Transparenz geschaffen werden.
F4	Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Attendorn vergleichsweise niedrig. Die Elternbeitragssatzung der Hansestadt Attendorn bietet noch Handlungsmöglichkeiten.	E4	Sofern sich die Haushaltslage der Hansestadt Attendorn verschlechtern sollte und um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung weiter zu senken, könnte die Hansestadt Attendorn die Elternbeitragssatzung aktualisieren und im Hinblick auf die Beitragshöhe sowie Einkommensstaffelungen weiter optimieren.
F5	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Attendorn stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Ursächlich für die hohen Transferaufwendungen sind die hohen Mehrleistungen an die Durchführungsträger. Auch hier bildet die Hansestadt Attendorn den Höchstwert ab.	E5	Die Hansestadt Attendorn sollte im Rahmen einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Aufgabenerfüllung langfristig die vergleichsweise hohen Transferleistungen in den Blick nehmen und Markterkundungen durchführen und ggf. die Trägerleistungen neu ausschreiben.
F6	Die Flächenverbräuche je Standort sind unterschiedlich hoch. Eine Mischnutzung ist bereits an fünf von sechs OGS-Standorten gegeben.	E6	Vor einer möglichen Erweiterung der OGS-Fläche an einzelnen Standorten, sollte die Hansestadt Attendorn prüfen, ob bereits alle Möglichkeiten einer Mehrfachnutzung von Räumlichkeiten ausgeschöpft ist.
Vergabewesen			
F1	Die heutige Dienstanweisung berücksichtigt zum Teil nicht die aktuellen Regelungen des Vergaberechts. Eine Überarbeitung ist zur rechtsicheren und einheitlichen Durchführung von Vergabeverfahren geboten. Die Hansestadt Attendorn führt Vergabeverfahren nur teilweise durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein durch. Häufig werden Ausschreibungsverfahren von den Bedarfstellen vorgenommen. Es ist noch keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz.		
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Hansestadt Attendorn wird sehr intensiv in die Vergabeverfahren eingebunden. Eine Beschränkung auf relevante Beteiligungen kann eine vertiefte Prüfung der vergaberechtlichen Verfahren fördern. Die vorhandenen Regelungen zur Beteiligungen der örtlichen Rechnungsprüfung sind unvollständig.	E2.1	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre überalterte Dienstanweisung Vergabe neu aufstellen. Die Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für eine Neuaufstellung dienen. Mit einer Überarbeitung hat die Stadt bereits während der laufenden Prüfung begonnen.
		E2.2	Die Hansestadt Attendorn sollte die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein in Anspruch nehmen, wie es die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vorsieht. Sie sollte die Abwicklung von Vergabeverfahren über die ZVS des Kreises im Zuge der Änderung der Dienstanweisung Vergabe verpflichtend einführen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.3	Die Hansestadt Attendorn sollte in Abstimmung mit der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein eine einheitliche Vergabemanagementsoftware einführen, die ihre Bediensteten bei der Abwicklung der Vergabemaßnahmen unterstützt.
		E2.4	Die Hansestadt Attendorn sollte in ihren internen Vorgaben die Schwelle für die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Zuge von Vergabemaßnahmen neu festlegen. Eine Beteiligung sollte bei relevanten Verfahren stattfinden.
		E2.5	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren in ihren Dienstanweisungen ergänzen.
F3	Die Hansestadt Attendorn beugt der Korruption vor. Sie hat dafür eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen, die allerdings noch nicht alle Regelungen nach dem KorruptionsbG enthält. Optimierungspotential ergibt sich durch die regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten und der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	E3.1	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Bediensteten regelmäßig über die Inhalte der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und damit eine weitere Sensibilisierung zum Thema Korruptionsprävention bewirken.
		E3.2	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten definieren und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Die Schwachstellenanalyse sollte regelmäßig wiederholt werden.
		E3.3	Die Hansestadt Attendorn sollte die Zuständigkeiten für die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte bzw. Mitteilungen nach §§ 5 und 8 KorruptionsbG eindeutig in ihrer Dienstanweisung festlegen.
		E3.4	Die Hansestadt Attendorn sollte eindeutige Zuständigkeitsregelungen treffen, wer die Veröffentlichungspflichten nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG überwacht. Zudem sollten Art und der Zeitpunkt der Veröffentlichung festgelegt werden.
		E3.5	Die Hansestadt Attendorn sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben eine Rotation der Beschäftigten in den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen durchführen. Sollte dieses aus zwingenden Gründen nicht möglich sein, hat sie Maßnahmen zur Kompensation zu treffen und zu dokumentieren und dieses der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.
F4	Die Hansestadt Attendorn erhält Sponsoringleistungen, hat dafür aber noch keine ausreichenden Rahmenbedingungen festgelegt.	E4	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.

Feststellung		Empfehlung	
F5	In der Hansestadt Attendorn sind Teile eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling betreibt sie noch nicht. Sämtliches Potenzial aus der zentralen und standardisierten Steuerung einer (Bau-)Maßnahme während der Planungs- und Ausführungsphase wird noch nicht ausgenutzt.		
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Hansestadt Attendorn basieren zum Teil auf dezentral vorliegende Datengrundlagen, die von den beteiligten Fachämtern in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert, wie sie auch im Zuge der Maßnahmenbetrachtung festgestellt wurden, geben Hinweise auf teils weitere notwendige Bedarfsfeststellungen	E6	Die Hansestadt Attendorn sollte verbindliche Regelungen für ein zentrales und einheitliches Bauinvestitionscontrolling festhalten. Sie sollte dazu festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Einzelne bereits vorhandene Bausteine der Projektsteuerung können in das zentrale BIC integriert werden. Der gesamte Projektablauf sollte an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.
F7	Die Abweichungen von Auftragswerten der Hansestadt Attendorn sind im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Der niedrige Anteil an Nachträgen erklärt sich zum Teil durch unterbliebene Nachtragsverhandlungen.		
F8	Die bestehenden Regelungen der Hansestadt Attendorn zum Umgang mit Nachträgen sind für eine einheitliche Vorgehensweise nicht ausreichend. Eine systematische Auswertung der Abweichungen und Nachträge findet zum Teil durch Gegenüberstellung der voraussichtlichen Kosten und der Gesamtabrechnungssummen statt. Ein Soll-Ist-Vergleich auf Einzelpreisebene findet in der Regel nicht statt.	E8.1	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienstanweisung ergänzen. Dabei sollte verdeutlicht werden, wann eine Nachtragsverhandlung zu führen ist. Im Übrigen sollte die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen geregelt werden. Das Verfahren von Nachträgen sollte durch entsprechende Vorgaben standardisiert werden.
		E8.2	Die Hansestadt Attendorn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, in dem eine systematische und standardisierte Auswertung der Abweichungen und Nachträge erfolgt. Gewonnene Erkenntnisse, auch zu bestimmten Bieterstrategien, sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
Verkehrsflächen			
F1	Die neue Datenbank wird vom Tiefbauamt verwaltet und gepflegt. Die Datenbankinhalte sind seit 2018 sehr umfangreich und aktuell. Es bestehen bei der Straßendatenbank und Datenlage dennoch verschiedene Optimierungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Hansestadt Attendorn sollte weitere relevante Geodaten (zum Beispiel Unfallzahlen, Lärmkartierungen, Klimadaten, etc.) über Webdienste in die eigene Straßendatenbank einbinden.
		E1.2	Zustandserfassungen sollten regelmäßig durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollten diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die geplanten Maßnahmen sollten künftig in die Straßendatenbank integriert werden. Zudem sollten die Planungen der Maßnahmen ebenfalls über das System erfolgen. Dazu sind weitergehende Informationen, wie zum Beispiel den Kosten erforderlich.
		E1.4	Die Wirtschaftswege und die separat laufenden Geh- und Radwege sollten ebenfalls zeitnah erfasst, bewertet und in die Datenbank integriert werden.
F2	Die Hansestadt Attendorn hat derzeit keine Kostenrechnung für die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen eingeführt.	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
F3	Bei der Hansestadt Attendorn gibt es momentan keine festgelegte Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Ausrichtung bei der Erhaltung ergibt sich hauptsächlich aus der Umsetzung verschiedener Konzepte, wie beispielsweise dem Innenstadtentwicklungskonzept oder dem Abwasserbeseitigungskonzept.	E3.1	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Gesamtstrategie „Straßen und Wege“ definieren. Daraus sollten dann operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.
		E3.2	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung zur Streckenkontrolle verfassen. Neben den Begehungsintervallen sollte zudem festgelegt werden, wie Schäden zu erfassen und zu dokumentieren sind.
		E3.3	Der Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf eine Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort hilfreich.
F4	Beim Aufbruchmanagement der Hansestadt Attendorn bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.	E4.1	Der Gesamtkoordinierungsplan mit den geplanten Maßnahmen sollte im Geoinformationssystem und der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden. Zudem sollte den Beteiligten ein Zugriff auf die Daten ermöglicht werden.
		E4.2	Die Hansestadt Attendorn sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in einer Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.
		E4.3	Die Hansestadt Attendorn sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise webbasiert und mit der Straßendatenbank gekoppelt werden können.
		E4.4	Die Baubeginnanzeige sollte zusätzlich angefordert werden. Idealerweise mit einem Vorlauf von ca. zehn bis 14 Tagen. Verschiebungen sollten entsprechend angezeigt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.5	Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Hansestadt Attendorn nicht in der Lage diesen selbst zu dokumentieren, so sollten die Unternehmen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.
		E4.6	Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.
		E4.7	Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen beizubringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert werden. Die Nachweise sollten in der Datenbank hinterlegt werden.
		E4.8	Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.
F5	Das Tiefbauamt und die Finanzverwaltung stimmen sich in den wesentlichen Punkten eng miteinander ab. Die Schnittstellen zu beiden Systemen sind derzeit im Aufbau. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und verlässlichen Datenaustausch.		
F6	Die Hansestadt Attendorn hat seit der Eröffnungsbilanz 2006 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	E6.1	Die neue und damit erste Zustandserfassung und -bewertung aller Straßenflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.
		E6.2	Im Rahmen des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollten sich das Tiefbauamt und die Kämmerei abstimmen, welche Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in die Straßendatenbank übernommen werden sollen bzw. welche über eine Datenabfrage zur Verfügung stehen sollen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Die Hansestadt Attendorn sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.
F7	Die Hansestadt Attendorn hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens sichergestellt und den Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau um rund zehn Prozent steigern können.		
F8	Der sehr hohe Anteil an Anlagen im Bau birgt ein künftiges finanzielles Risiko für die Hansestadt Attendorn.	E8	Die Anlagen im Bau sollten zeitnah aktiviert werden. Dabei sind die finanziellen Risiken für die Hansestadt Attendorn zu beachten und in die Lösung einzubeziehen.
F9	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent deutet auf eine Überalterung des Verkehrsvermögens hin.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßenflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Mit durchschnittlich 0,65 Euro je qm Verkehrsfläche setzt die Hansestadt Attendorn nur etwa 50 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.	E10	Die Hansestadt Attendorn sollte die Unterhaltungsaufwendungen weiter steigern und sich dabei an der Altersstruktur der Straßen und Wege orientieren.
F11	Die Reinvestitionsquote in die Straßenflächen befindet sich mit rund 130 Prozent seit Jahren auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Investitionen in die Wirtschaftswege finden derzeit nicht statt.	E11.1	Die Hansestadt Attendorn sollte für die Wirtschaftswege ein Wirtschaftswegekonzept mit einer Bestands- und Zustandserfassung erstellen. Daraus sollte im Ergebnis ein Investitionsprogramm für die Wirtschaftswege abgeleitet werden.
		E11.2	Grundlage für die Investitionen in die Verkehrsflächen sollte ein städtisches Gesamtkonzept sein. Dazu gehören neben den bisherigen Konzepten beispielsweise auch die aktuellen Zustandsergebnisse. Nur so können die Mittel effektiv und sinnvoll eingesetzt werden.
Friedhofswesen			
F1	Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren bei der Hansestadt Attendorn sind nachvollziehbar. Die Abstände zwischen einzelnen Erd- und Urnengräber sind aber weiterhin hoch und verstärken den Trend. Hohe Gebührenanteile entfallen auf Grabarten, die nur eine geringe Nachfrage erfahren.	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte in der Äquivalenzziffernkalkulation die Einflussfaktoren Pflegeaufwand und Aufwand für die Bereitstellung der Grabstelle unabhängig von der Fläche stellen. Dadurch kann es ihr gelingen, die Preissteigerungen auf stärker nachgefragte Grabarten zu verteilen und damit die Gebührenabstände insgesamt zu verringern.
F2	Über die aktuellen Gebührenerträge kann die Hansestadt Attendorn nur einen geringen Teil der Kosten ihrer Trauerhallen decken. Die Trauerhallen werden bei Beisetzungen intensiv genutzt.	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte die Nutzungsgebühren für die Trauerhallen anheben, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen. Bei der Erhöhung der Gebühren sollte die Stadt die bislang stabile Nachfrage beibehalten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Hansestadt Attendorf konnte nicht feststellen, wie viele Grabstätten in 2018 durch ein Nutzungsrecht belegt sind.	E3	Die Hansestadt Attendorf sollte über die Daten der belegten Grabstätten auswertbar verfügen, um die Auslastung der Friedhöfe einzuschätzen.
F4	Die Hansestadt Attendorf konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.	E4	Die Hansestadt Attendorf sollte die aktuell freien und perspektivisch freiwerdenden Grabstellen ermitteln, um die Entwicklung des Flächenbedarfs einzuschätzen. Dadurch gerät die Stadt in die Lage auf dieser Basis Steuerungsentscheidungen zu den einzelnen Grabfeldern zu treffen.
F5	Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Hansestadt Attendorf kostengünstig realisieren. Sie hat die Aufgaben teilweise extern vergeben. Ein gezieltes Controlling der Unterhaltungskosten findet nicht statt. Auch hat die Stadt keine Pflegestandards definiert.	E5	Die Hansestadt Attendorf sollte die Grünflächendaten differenziert erheben und danach die Pflegestandards für die Friedhofsflächen definieren. Dabei sollte sie die Entwicklungsperspektive der Friedhofsflächen aufgrund der Auslastung berücksichtigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		□

Diese überörtliche Prüfung basiert auf den Jahresabschlüssen 2013 bis 2019, den Gesamtab- schlüssen der Jahre 2013 bis 2018 und den Haushaltsplanungen 2020 und 2021.

Der Handlungsbedarf der Hansestadt Attendorn ist aufgrund der guten Haushaltssituation ge- ring. Die Stadt konnte in den Jahren 2013 bis 2019 positive Jahresergebnisse erzielen, so dass keine aufsichtsrechtlichen Einschränkungen der Handlungsfähigkeit bestehen. Im interkommun- alen Vergleich 2019 positioniert sich die Stadt mit ihrem Jahresergebnis an der Spitze der Ver- gleichskommunen. Die Ergebnisrechnung der Stadt ist strukturell ausgeglichen. Bereits seit 2013 stellt sich die strukturelle Situation positiv dar.

Für zukünftige Haushaltsjahre rechnet die Stadt jedoch damit, dass sich dieser positive Trend nicht fortsetzt. Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt mit jährlichen Defiziten und die Ausgleichs- rücklage in Anspruch zu nehmen. Für alle Planjahre ab 2021 wird ein kumuliertes Defizit von insgesamt 16,4 Mio. Euro erwartet. Aktuell kann die Stadt noch nicht abschätzen, inwiefern die Corona-Pandemie die zukünftigen Haushaltsjahre belasten wird. Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt keine pandemiebedingten Auswirkungen auf die wichtigste Ertragsposition der Ge- werbesteuer festgestellt. In dem aktuellen Finanzzwischenbericht prognostiziert die Stadt für 2020 einen deutlichen Jahresüberschuss. Ob dies dagegen in 2021 und den Folgejahren so bleibt, ist ungewiss. Bei der Analyse der Planwerte wird deutlich, dass die Stadt das Prinzip ei- ner vorsichtigen Haushaltsplanung verfolgt. So ist es der Stadt in den Jahren 2013 bis 2019 be- reits gelungen, deutlich bessere Ist-Ergebnisse als geplant zu realisieren. Wenn sich die ge- planten Ergebnisse jedoch bestätigen, entsteht erstmalig ein Handlungsbedarf zur Verbesse- rung der Haushaltssituation.

Die Eigenkapitalausstattung der Hansestadt Attendorn ist gut und konnte durch die hohen Über- schüsse der vergangenen Jahre kontinuierlich erhöht werden. Auch das Vermögen der Stadt wird sukzessive vermehrt. Die Altersstruktur der Gebäude ist ausgeglichen, da regelmäßig not- wendige Maßnahmen zur Erhaltung und Optimierung des Vermögens eingeplant werden. Grö- ßere Reinvestitionsbedarfe sind nicht zu erwarten.

Die Hansestadt Attendorn ist seit 2016 wirtschaftlich schuldenfrei. Die Haushaltswirtschaft ist nachhaltig und verfolgt das Prinzip der Generationengerechtigkeit.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Hansestadt Attendorn verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushaltes. Zu Beginn der Haushaltsjahre liegen der Politik und der Verwaltungsführung die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Informationen vor. Im Laufe des Jahres ergänzen die regelmäßigen Berichte zur aktuellen Entwicklung der Haushaltswirtschaft die Informationslage. Lediglich die Jahresabschlüsse stellt die Stadt mit zeitlichem Verzug zur Verfügung.

Die Wirkung der städtischen Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der Jahresergebnisse, die um Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte bereinigt sind. Die positiven Ergebnisse der Vergangenheit sind im Wesentlichen auf die konjunkturabhängigen Erträge und Aufwendungen zurückzuführen. Insbesondere die Gewerbesteuererträge prägen die Haushaltssituation der Stadt. Inflationseffekte und anderweitig gestiegene Aufwendungen wurden mit den positiven Effekten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgefangen. Auch die Ergebnisse der zukünftigen Jahre hängen von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Konsolidierungsmaßnahmen sind derzeit nicht erforderlich und auch nicht erkennbar.

Ermächtigungsübertragungen werden insbesondere für die investiven Maßnahmen vorgenommen. Die Stadt plant in jedem Jahr Investitionen, dessen Ausführung sie jedoch in die Folgejahre verschiebt. Das verzerrt den Gesamtüberblick über die Investitionstätigkeit der Stadt. Hier sieht die gpaNRW Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssteuerung.

Ein aktives Fördermittelmanagement ist in der Hansestadt Attendorn fest in die Prozesse der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung integriert. Die Fördermittelakquise leistet einen positiven Beitrag zur guten Haushaltssituation der Stadt. Eine zentrale Datenbank zu den Förderungen befindet sich im Aufbau. Die Stadt sollte ergänzend gezielt und zusammenfassend über das Fördermittelmanagement berichten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?

- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in

der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Hansestadt Attendorn ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Hansestadt Attendorn 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich *)	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	./.	./.	HPI
2021	bekannt gemacht	./.	./.	HPI

*) Die Hansestadt Attendorn erfüllt die Voraussetzungen der §§ 116, 116 a der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) für die Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses. Ein Gesamtabschluss zum 31.12.2019 wird nicht aufgestellt.

Die letzte überörtliche Prüfung der Hansestadt Attendorn hat die gpaNRW in der Zeit von Ende 2014 bis Mitte 2015 durchgeführt. Für das Themengebiet Finanzen wurden die Jahresabschlüsse bis 2012 berücksichtigt. Aus diesem Grund beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 wird ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Die Hansestadt Attendorn ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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.

Die folgenden Tabellen zeigen, dass die **Hansestadt Attendorn** für die in dieser Prüfung betrachteten Haushaltsjahre durchgängig ausgeglichene oder fiktiv ausgeglichene Haushalte vorweisen kann.

Haushaltsstatus Hansestadt Attendorn 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt									X

Jahresergebnisse und Rücklagen Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	8.689	5.189	6.310	9.939	14.628	12.390	9.610
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	49.094	54.282	59.134	62.585	67.636	80.026	89.636
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	116.418	116.748	118.267	125.169	135.271	135.398	134.882
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	8.689	5.189	4.851	3.451	5.051	12.390	9.610
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	-1.435	0	0	0	0	0	0
Veränderung der Allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-5	330	61	414	525	127	-516
Veränderung der Allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	1.459	6.488	9.577	0	0
Sonstige Veränderung der Allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	1.435	0	0	0	0	0	0

Die Hansestadt Attendorn erzielt seit 2013 Jahresüberschüsse. In der Tabelle nimmt die gpaNRW bei der Darstellung der Ausgleichsrücklage und der Allgemeinen Rücklage die Verwendungsbeschlüsse der Hansestadt Attendorn vorweg. In den Jahren 2013, 2014, 2018 und 2019 wurden die Jahresüberschüsse unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben der Ausgleichsrücklage zugeführt. In den Jahren 2015 bis 2017 wurde der jeweilige Jahresüberschuss ebenfalls unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben mit einem Teilbetrag der Ausgleichsrücklage und mit einem Teilbetrag der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Im Jahr 2013 haben sich weitere Veränderungen der Rücklagen, resultierend durch eine Korrektur aus dem Jahresabschluss 2006 ergeben.

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

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.272	-2.450	-5.108	-3.677	-5.194
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	90.908	88.457	83.350	79.673	74.478
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	134.882	134.882	134.882	134.882	134.882
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.272	-2.450	-5.108	-3.677	-5.194

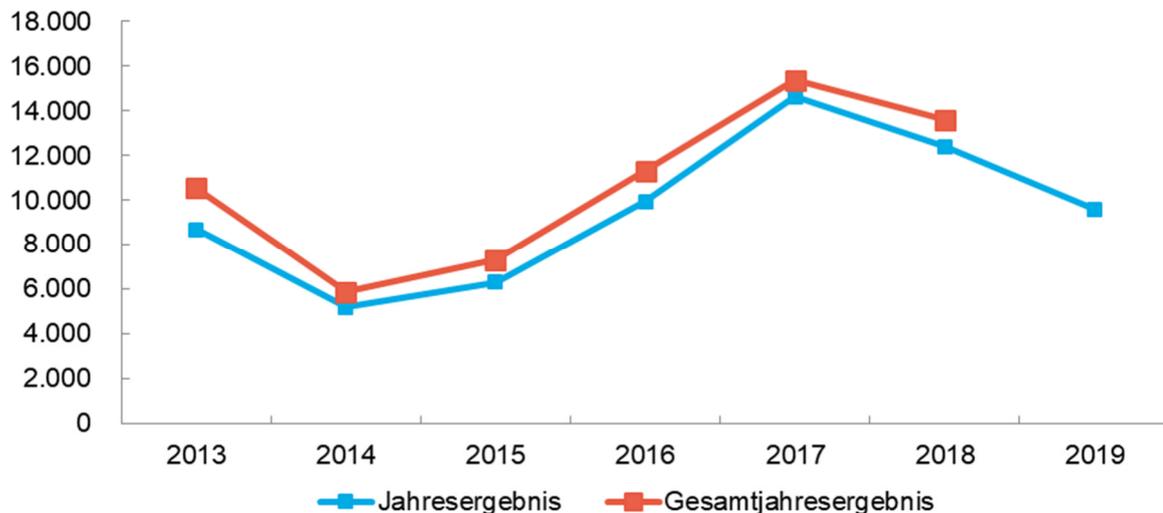
Durch die hohe Ausgleichsrücklage ist die Hansestadt Attendorn in der Lage, die für die Zukunft geplanten Defizite auszugleichen. Damit gelingt es der Hansestadt auch in den Planjahren, den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich zumindest fiktiv sicherzustellen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Hansestadt Attendorn weist stets positive Jahresergebnisse aus und positioniert sich im interkommunalen Vergleich an der Spitze der Vergleichskommunen. Die Ergebnisrechnung der Stadt ist strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Hansestadt Attendorn erstellt seit 2019 keinen Gesamtabschluss mehr.

Der **Hansestadt Attendorn** gelingt es seit 2013 Jahresüberschüsse zu erzielen. Die gute Haushaltslage wird maßgeblich geprägt von den Gewerbesteuererträgen. In den Jahren 2014 und

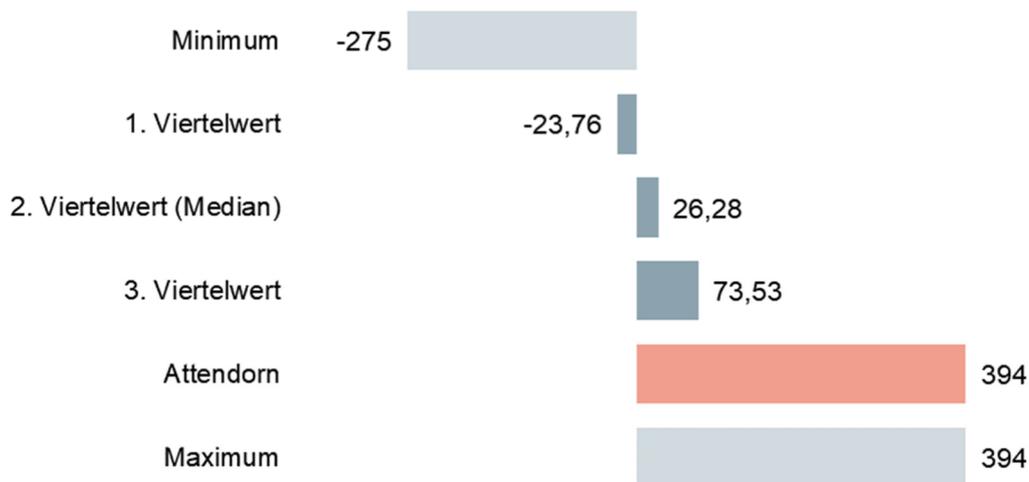
2015 war im Vergleich zu den übrigen dargestellten Jahresergebnissen eine Ergebnisverschlechterung zu verzeichnen. Im Jahr 2017 wurde ein auffällig hohes positives Jahresergebnis erzielt. Gründe hierfür waren insbesondere:

- Im Jahr 2014 fielen die ordentlichen Erträge um einen Betrag von 612 Tausend Euro geringer aus als im Jahr 2013. Im Wesentlichen ist dies auf eine Ertragsminderung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages sowie auf eine Verringerung der sonstigen ordentlichen Erträge (Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen) zurückzuführen. Neben dem Rückgang der ordentlichen Erträge stiegen die ordentlichen Aufwendungen um 3,5 Mio. Euro. Nahezu alle Aufwandspositionen der Ergebnisrechnung haben sich im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr erhöht. Insbesondere die Transferaufwendungen stiegen um rund 2,1 Mio. Euro. Grund dafür war ein Anstieg der Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage, Beteiligung Fonds Deutsche Einheit).
- Im Jahr 2015 konnten im Vergleich zum Jahr 2013 zwar deutlich höhere ordentliche Erträge durch höhere Gewerbesteuererträge erwirtschaftet werden, jedoch stiegen auch die ordentlichen Aufwendungen im Vergleich zum Jahr 2013. Auffällig war ein erneuter Anstieg der Transferaufwendungen im Vergleich zum Vorjahr um 3,8 Mio. Euro. Diese Erhöhung war insbesondere auf die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen sowie die Aufwendungen der Kreis- und Jugendamtsumlage zurückzuführen.
- Das herausragend gute Ergebnis des Jahres 2017 ist im Wesentlichen auf einen Anstieg der Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben (4,1 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr) bei leicht sinkenden ordentlichen Aufwendungen zurückzuführen. Von 2015 bis 2019 konnte die Hansestadt Attendorn in jedem Jahr einen erheblichen Anstieg der Gewerbesteuererträge verzeichnen. Auch im Jahr 2017 fielen die Gewerbesteuererträge um rund 2,8 Mio. Euro höher aus im Vergleich zum Vorjahr. Hingegen fielen die ordentlichen Aufwendungen um einen Betrag von rund 470 Tausend Euro geringer aus als 2016. Dies begründet sich in einem Rückgang der Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen sowie der Transferaufwendungen. Im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen reduzierten sich die Aufwendungen um rund 781 Tausend Euro. Dies ist im Wesentlichen auf die Aufwendungen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens zurückzuführen. Bei den Transferaufwendungen erhöhte sich zwar die Kreisumlage im Vergleich zum Vorjahr, jedoch verringerten sich die Aufwendungen aus der Steuerbeteiligung. Insgesamt verringerten sich die Transferaufwendungen um 760 Tausend Euro.

Die **Gesamtabschlüsse** hat die Hansestadt Attendorn bis einschließlich 2017 fertiggestellt. Der Gesamtabschluss 2018 lag zum Zeitpunkt der Prüfung in der Entwurfsfassung vor. Zu dem Vollkonsolidierungskreis der Hansestadt Attendorn gehören die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Stadt Attendorn mbH (VVG) sowie die Stadtwerke Attendorn GmbH. Die Gesamtjahresergebnisse fallen im Betrachtungszeitraum durchgängig noch besser aus als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Ab 2019 entfällt die Verpflichtung der Hansestadt Attendorn einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Die Hansestadt Attendorn erzielte im Jahr 2019 ein **Jahresergebnis je Einwohner** von 394 Euro. Damit positioniert sich die Hansestadt im interkommunalen Vergleich an der Spitze der Vergleichskommunen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Über die Hälfte der Vergleichskommunen in Nordrhein-Westfalen konnte 2019 ein positives Jahresergebnis erzielen. Attendorn erzielte mit Abstand das beste Jahresergebnis je Einwohner.

Wie zuvor dargestellt, werden die Jahresergebnisse 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 entsprechende Erträge und Aufwendungen und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

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

Modellrechnung strukturelles Ergebnis Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2019

Hansestadt Attendorn		
	Jahresergebnis	9.610
/.	Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	40.253
/.	Bereinigungen Sondereffekte	-949
=	Bereinigtes Jahresergebnis	-29.694
+	Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	35.631
=	Strukturelles Ergebnis	5.938

Das strukturelle Ergebnis fällt wie das Jahresergebnis 2019 positiv aus. Die Differenz zwischen dem Jahresergebnis 2019 und dem strukturellen Ergebnis beträgt 3,7 Mio. Euro und ist im Wesentlichen auf die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die allgemeine Kreisumlage zurückzuführen:

- Die Gewerbesteuererträge sind im Durchschnitt rund 6,6 Mio. Euro geringer als im Jahr 2019.
- Der Durchschnittswert des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und auch der Durchschnittswert des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer fallen jeweils um 1,2 Mio. Euro geringer aus als die Erträge im Jahr 2019.
- Die Allgemeine Kreisumlage ist im Durchschnitt rund 4 Mio. Euro geringer als im Jahr 2019.

Die Gewerbesteuererträge und der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern fielen 2019 konjunkturbedingt hoch aus.

Nähere Informationen zu den Sondereffekten im Jahr 2019 sind dem Kapitel 1.4.2 zu entnehmen.

Das positive strukturelle Ergebnis deutet auf eine finanziell gut aufgestellte und strukturell ausgeglichene Haushaltssituation hin. Bereits seit 2013 stellt sich die strukturelle Situation der Hansestadt Attendorn positiv dar.

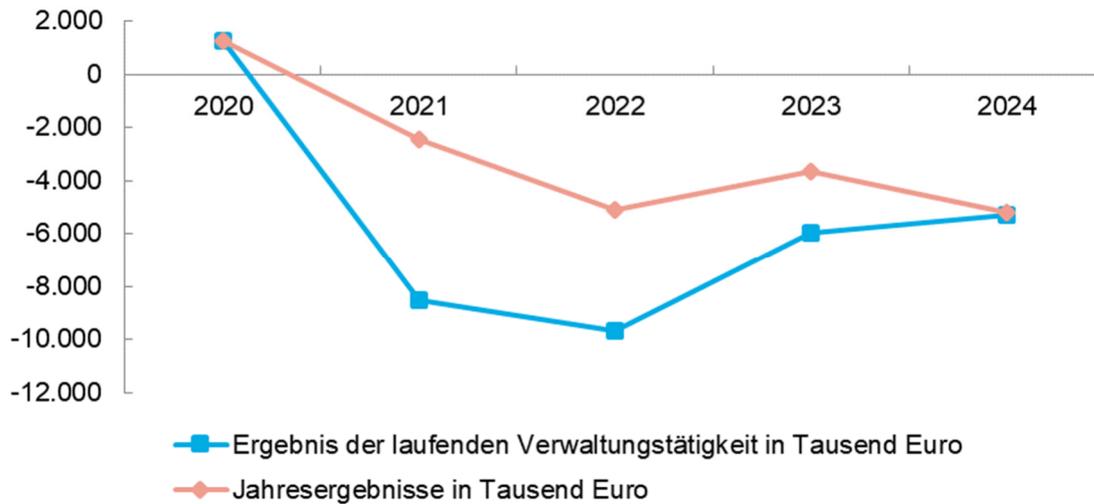
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir in dem folgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Hansestadt Attendorn plant für alle Planjahre ab 2021 mit einem jährlichen Defizit. Insgesamt ist die städtische Haushaltsplanung plausibel. Die Hansestadt verfolgt das Prinzip einer vorsichtigen Planung.

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

Jahresergebnisse Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2020 bis 2024



Durch die blaue Linie „Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit“ werden die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge gemäß NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz dargestellt.

Die **Hansestadt Attendorn** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein negatives Jahresergebnis von 5,2 Mio. Euro. Für alle Planjahre ab 2021 rechnet die Hansestadt mit Defiziten. Das geplante kumulierte Defizit der Jahre 2021 bis 2024 beläuft sich auf 16,4 Mio. Euro.

Über die haushaltsrechtliche Regelung des § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz³ kann die Hansestadt Haushaltsbelastungen isolieren, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Aus diesem Grund fallen die Jahresergebnisse in den Jahren 2021 bis 2024 besser aus als das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit. Der Ausgleich der Belastungen führt jedoch nicht dazu, dass positive Jahresergebnisse geplant werden. Ohne die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen beträgt das kumulierte Defizit der Hansestadt Attendorn 29,5 Mio. Euro.

Trotz der Entlastung der Jahresergebnisse 2021 bis 2024 in Höhe der Pandemie-Schäden besteht eine Haushaltsbelastung fort, da zum einen in der Finanzrechnung keine Entlastung erfolgt. Zum anderen wird die ergebniswirksame Belastung in die Zukunft verschoben. Die Bilanzierungshilfe, die die Hansestadt in Höhe des außerordentlichen Ertrags aktivieren muss, ist ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abzuschreiben. Darüber hinaus kann die Stadt die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig im Zuge des Jahresabschlusses 2024 ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage ausbuchen.

Die Planung von Haushalten ist naturgemäß mit Chancen und Risiken verbunden. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung

³ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020.

verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. In die Analyse fließt das strukturelle Ergebnis 2019 (Ist-Ergebnis bereinigt um Sondereffekte und Schwankungen) ein.

Die Hansestadt Attendorn rechnet im Jahr 2024 mit einer Verschlechterung des Jahresergebnisses von 14,8 Mio. Euro im Vergleich zu dem Ist-Ergebnis 2019. Vergleicht man das strukturelle Ergebnis 2019 (5,9 Mio. Euro) mit dem Plan-Ergebnis, reduziert sich das Jahresergebnis um 11,1 Mio. Euro. Nachfolgende Positionen begründen die Verschlechterung.

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

Grundzahlen	2019 in Tausend Euro *	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	51.254 (44.639)	38.000	-13.254 (-6.639)	-5,8 (-3,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.848 (12.609)	15.500	1.652 (2.891)	2,3 (4,2)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.583 (3.406)	4.350	-233 (944)	-1,0 (5,0)
Ausgleichsleistungen	1.306 (1.225)	1.450	144 (225)	2,1 (3,4)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.864	3.252	-4.612	-16,2
Sonstige ordentliche Erträge **	5.331	1.433	-3.898	-23,1
Übrige Erträge	17.327	17.173	-154	-0,2
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	8.486 (7.082)	3.368	-5.118 (-3.714)	-16,9 (-13,8)
Allgemeine Kreisumlage	25.696 (21.701)	24.820	-876 (3.119)	-0,7 (2,7)
Personalaufwendungen	12.264	14.743	2.479	3,8
Versorgungsaufwendungen	1.324	1.485	161	2,3
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen **	16.799	15.921	-877	-1,1
Bilanzielle Abschreibungen **	7.555	5.765	-1.790	-5,3
Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	16.543	16.944	401	0,5
Übrige Aufwendungen	3.237	3.307	70	0,4

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

** In den Werten 2019 sind Sondereffekte enthalten. Erläuterungen dazu sind dem nachfolgenden Text zu entnehmen.

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

Erträge:

- **Gewerbsteuer:** Die Gewerbesteuererträge stellen fast die Hälfte der ordentlichen Erträge dar. Der Haushaltsausgleich der Hansestadt Attendorn wird also maßgeblich durch die Gewerbesteuer geprägt. Bis 2019 konnte die Stadt steigende Erträge bei der Gewerbesteuer realisieren. Auch für das Jahr 2020 kann die Stadt mit deutlich höheren Erträgen als ursprünglich geplant rechnen. Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Gewerbesteuer sind für das Jahr 2020 nicht festzustellen. Ab 2021 plant die Stadt mit einem Einbruch der Erträge. Verglichen mit dem Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 rechnet die Stadt in 2024 mit einer Verringerung der Erträge um rund 6,6 Mio. Euro. Die Gewerbesteuern sind grundsätzlich abhängig von der konjunkturellen Entwicklung sowie der Entwicklung einzelner Unternehmen. Das Gewerbesteueraufkommen der Hansestadt Attendorn wird in seiner Gesamtsumme von relativ wenigen großen Steuerzahlern erbracht. Insoweit unterliegen die Erträge allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aufgrund der besonderen Zusammensetzung der Gewerbesteuerzahler plant die Stadt die Erträge vorsichtig und in enger und regelmäßiger Abstimmung mit den wesentlichen Gewerbesteuerzahlern. Da die Planung auf den aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen der Unternehmen in der Stadt Attendorn basiert, stellen wir keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken fest.
- **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern:** Ausgehend vom durchschnittlichen Ertrag der Jahre 2015 bis 2019 plant die Stadt für das Jahr 2024 mit einer Steigerung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer um 2,9 Mio. Euro. Bei den Erträgen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer rechnet die Stadt mit einem Anstieg von 940 Tausend Euro. Beide Positionen unterliegen wie die Gewerbesteuer konjunkturbedingt einem allgemeinen Planungsrisiko. Bei der Planung der Erträge verwendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes NRW. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht erkennbar.
- **Ausgleichsleistungen:** Nivelliert man die Schwankungen und vergleicht den Durchschnittswert mit dem Planwert 2024, geht die Hansestadt von einer leichten Ertragssteigerung von 225 Tausend Euro aus. Auch bei dieser Position orientiert sich die Stadt an den Steigerungsraten des Landes NRW und geht keine zusätzlichen Planungsrisiken ein.
- **Zuwendungen und allgemeine Umlagen:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2024 verringern sich die Erträge um 4,6 Mio. Euro. Dabei ist ein Betrag von 3,4 Mio. Euro auf den Wegfall der Erstattungen aus der Abrechnung des Solidarbeitrages ab dem Jahr 2022 zurückzuführen. Darin begründen sich bereits 74 Prozent der Differenz zwischen 2019 und 2024.

- **Sonstige ordentliche Erträge:** Bei dieser Position plant die Stadt im Jahr 2024 im Vergleich zu den Erträgen des Jahres 2019 eine Verringerung um rund 3,9 Mio. Euro. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 2,7 Mio. Euro im Jahr 2019 zurückzuführen. Da die Auflösung von Rückstellungen erst im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten erfolgt, plant Attendorn diese Erträge nicht. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

Aufwendungen:

- **Steuerbeteiligungen:** Im Jahr 2024 reduzieren sich die Aufwendungen im Vergleich zum Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 um 3,7 Mio. Euro. Zu den Steuerbeteiligungen zählen die Finanzierungsbeitrag am Fonds Deutsche Einheit und die Gewerbesteuerumlage. Ab dem Jahr 2020 entfallen die Aufwendungen für die Finanzierungsbeitrag am Fonds Deutsche Einheit. Im Jahr 2019 fielen hierfür noch 3,8 Mio. Euro an. Die Planung der Gewerbesteuerumlage für das Jahr 2024 ist plausibel. Es liegt demnach kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko vor.
- **Allgemeine Kreisumlage:** Von 2013 bis 2019 ist die Kreisumlage mit Ausnahme des Jahres 2014 kontinuierlich angestiegen. Für das Jahr 2021 plant die Stadt Aufwendungen von 24,8 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2019 handelt es sich um einen Rückgang der Aufwendungen von rund 880 Tausend Euro. Die Höhe der Kreisumlage berechnet die Stadt anhand der eigenen Umlagegrundlagen und dem Finanzbedarf des Kreis Olpe. In gleicher Höhe wie 2021 plant die Stadt die Aufwendungen für die Jahre 2022 bis 2024. Grundsätzlich ist die Entwicklung der Kreisumlage schwer zu prognostizieren. Sie errechnet sich in Abhängigkeit von der Steuerkraft der dem Kreis Olpe angehörigen Gemeinden und unterliegt deshalb generell großen Unsicherheiten. Trotz prognostizierter Einbrüche bei der Gewerbesteuer und damit verbunden einer möglichen Reduzierung der Steuerkraft plant die Stadt die Kreisumlage in der mittelfristigen Finanzplanung vorsichtig. Sie berücksichtigt die Aufwendungen auf gleichem Niveau des Jahres 2021. Zusätzliche Planungsrisiken sind demnach nicht erkennbar.
An dieser Stelle wird auf die Ausführungen zur Kreisumlage im Kapitel 1.4.2.1 verwiesen.
- **Personalaufwendungen/Versorgungsaufwendungen:** Für 2024 plant die Stadt mit einer Erhöhung der Aufwendungen im Vergleich zum Jahr 2019 von insgesamt 2,6 Mio. Euro. Die Kalkulation der Aufwendungen führt das Personalamt durch. Neben strukturellen und personalrechtlichen Veränderungen werden tarifliche Steigerungen und Besoldungserhöhungen von jährlich zwei Prozent eingerechnet. Bei der Kalkulation der Rückstellungszuführungen orientiert sich die Stadt an den Heubeck-Richttafeln. Damit ergeben sich keine zusätzlichen Planungsrisiken aus einer unzureichenden Berücksichtigung der Steigerungsraten.
- **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2024 verringern sich die Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen um rund 880 Tausend Euro. Die höheren Aufwendungen des Jahres 2019 sind auf die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen von rund 2,2 Mio. Euro zurückzuführen. Diese Aufwendungen werden für das Jahr 2024 nicht geplant. Klammert man die Rückstellungsbildung aus, erhöhen sich die Aufwendungen um rund 1,3 Mio. Euro. Die Stadt plant diese Position individuell, in Absprache mit den Budgetverantwortlichen. Preissteigerungen werden dabei grundsätzlich berücksichtigt.

- **Bilanzielle Abschreibungen:** Im Vergleich der Jahre 2019 und 2024 verringern sich die Abschreibungen um rund 1,8 Mio. Euro. Die hohen Aufwendungen des Jahres 2019 sind in Höhe von 1,4 Mio. Euro auf Sonderabschreibungen zurückzuführen. Die Stadt plant die Abschreibungen auf der Grundlage ihrer Anlagenbuchhaltung. Zusätzlich berücksichtigt sie zukünftige Abschreibungen in Abhängigkeit der geplanten Investitionsmaßnahmen.
- **Sonstige Transferaufwendungen (ohne die Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen):** Im Wesentlichen fallen hierunter die Jugendamtsumlage und die Aufwendungen für soziale Leistungen. Im Vergleich der Jahre 2019 und 2024 erhöhen sich die sonstigen Transferaufwendungen um rund 401 Tausend Euro. Dies ist jedoch nicht auf die Jugendamtsumlage zurückzuführen. Diese plant die Stadt in gleicher Weise wie die allgemeine Kreisumlage. Die Aufwendungen werden ab 2021 ff. in Höhe von jährlich 14,2 Mio. Euro berücksichtigt.

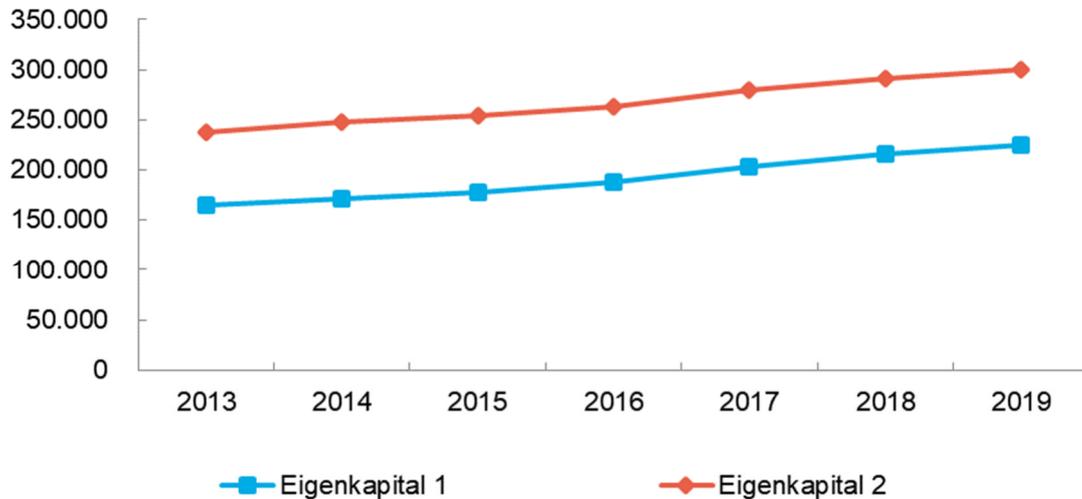
Insgesamt ist festzuhalten, dass die Hansestadt Attendorn die betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushalt 2021 nachvollziehbar geplant hat. Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Planungsrisiken. Planwerte unterliegen jedoch naturgemäß generellen Unsicherheiten. Dies zeigt sich derzeit insbesondere in den pandemiebedingten Haushaltsbelastungen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen tatsächlich entwickeln und ob es gelingt, dass sich die eher konservative Haushaltsplanung wie in den vergangenen Jahren zum Positiven wendet.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Hansestadt Attendorn verfügt über ein hohes Eigenkapital. Sie positioniert sich mit ihrer Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich an der Spitze der Vergleichskommunen.

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

Eigenkapital Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

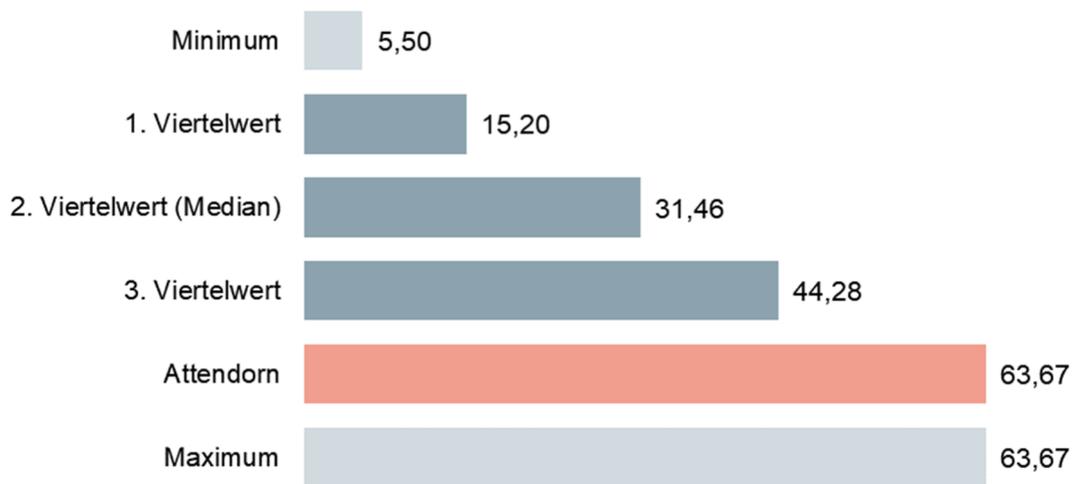


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle 4) dieses Teilberichtes. Das Eigenkapital 1 umfasst alle Positionen des Eigenkapitals. Beim Eigenkapital 2 werden darüber hinaus die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Durch die Überschüsse der Jahre 2013 bis 2019 ist das Eigenkapital der **Hansestadt Attendorn** um rund 36 Prozent auf einen Betrag von 225 Mio. Euro in 2019 angewachsen. Ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag 01. Januar 2006 ist das Eigenkapital um rund 96 Mio. Euro gestiegen. Für die Jahre 2021 bis 2024 plant die Hansestadt Attendorn jedoch einen Eigenkapitalverzehr von 16,4 Mio. Euro. Lässt man die Isolierung der geplanten pandemiebedingten Belastungen nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz außen vor, geht die Stadt von einem Eigenkapitalverzehr von 29,5 Mio. Euro aus. Sofern die zukünftigen Jahresergebnisse so eintreten wie geplant, kann die Hansestadt Attendorn die Fehlbeträge über die Ausgleichsrücklage decken.

Die Hansestadt Attendorn stellt mit ihrer Eigenkapitalausstattung das Maximum im interkommunalen Vergleich:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapital-Kennzahlen 2019

Kennzahl	At-tendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	85,29	17,20	48,88	59,36	68,83	86,86	47
Eigenkapital 1 je Einwohner	9.214	431	1.236	2.633	3.541	9.214	47

Die Hansestadt Attendorn weist im Jahr 2019 die höchste Eigenkapitalquote 1 sowie das höchste Eigenkapital je Einwohner aus.

Die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen steigen im Betrachtungszeitraum wie das Eigenkapital 1 an. Die Eigenkapitalquote 2 der Hansestadt Attendorn fällt im interkommunalen Vergleich ebenfalls hoch aus. Das Eigenkapital 2 wird weiter steigen, sobald die Stadt die Zuwendungen und Beiträge, die sie für noch nicht fertig gestellte Vermögensgegenstände erhalten hat, von den Verbindlichkeiten in die Sonderposten umbuchen kann. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu den Erhaltenen Anzahlungen im Kapitel 1.3.5.1 verwiesen.

Gleichermaßen wie das Eigenkapital steigt auch das Vermögen der Hansestadt Attendorn an. Weitere Informationen zur Entwicklung des Vermögens stellen wir in dem folgenden Kapitel „Schulden und Vermögen“ dar.

1.3.5 Schulden und Vermögen

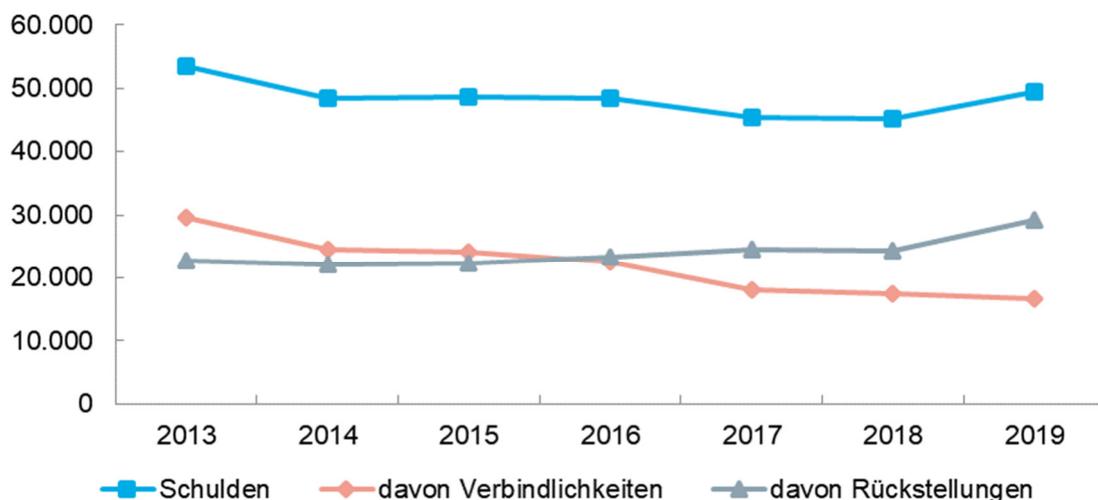
- Die Hansestadt Attendorn ist wirtschaftlich schuldenfrei. Die Gesamtverbindlichkeiten entwickelten sich in den letzten Jahren rückläufig. Attendorn verfügt über eine hohe Selbstfinanzierungskraft und war in der Vergangenheit nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Für die Jahre ab 2021 rechnet die Hansestadt jedoch damit, dass sich die positive Entwicklung der Finanzlage nicht fortsetzt. Etwaige Defizite aus der Verwaltungstätigkeit können zukünftig durch die hohen liquiden Mittel gedeckt werden.
- Neben einer Reduzierung der Verbindlichkeiten konnte das Vermögen der Stadt erhöht werden. Die Altersstruktur der Gebäude ist ausgeglichen, da regelmäßig notwendige Maßnahmen zur Erhaltung und Optimierung des Vermögens durchgeführt werden. Größere Reinvestitionsbedarfe sind nicht zu erwarten.

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

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

Die Schulden des Kernhaushaltes der **Hansestadt Attendorn** haben sich wie folgt entwickelt (eine ausführliche Darstellung der Schulden der Hansestadt Attendorn geht aus der Anlage (Tabelle 5) hervor):

Schulden Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019



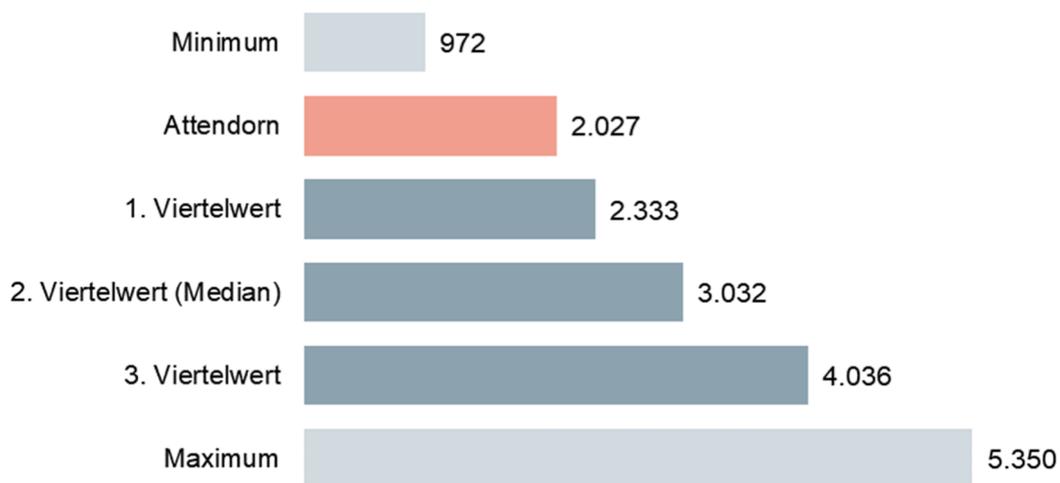
Im Jahr 2019 reduzierte die **Hansestadt Attendorn** die Schulden um rund 4,1 Mio. Euro im Vergleich zum Jahr 2013. Bis 2018 entwickelten sich die Schulden rückläufig und konnten um 15 Prozent verringert werden. Lediglich im Jahr 2019 ist ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um 4,2 Mio. Euro zu verzeichnen.

2013 entfielen rund 55 Prozent der Schulden auf die **Verbindlichkeiten**. Die Verbindlichkeiten sinken in dem Zeitraum 2013 bis 2019 um 12,9 Mio. Euro. Im Jahr 2019 sind nur noch 34 Prozent der Schulden auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Neben den Verbindlichkeiten entfällt ein wesentlicher Teil der Schulden auf die **Rückstellungen**. Der leichte Schuldenanstieg im Jahr 2019 ist auf die Entwicklung der Rückstellungen zurückzuführen. Die Rückstellungen sind in der Tabelle 8 der Anlage aufgeführt. Die Rückstellungen steigen in dem Zeitraum 2013 bis 2019 um 6,5 Mio. Euro auf rund 29 Mio. Euro an. Zwei Drittel der Rückstellungen begründen sich in den Pensionsrückstellungen. Bei Inanspruchnahme decken die Pensionsrückstellungen den Aufwand, aber nicht die Auszahlungen. Aus diesem Grund hält die Stadt zur Finanzierung der Pensionslasten Anteile an einem Versorgungsfonds für Beamte. Weiterhin existiert eine Rückdeckungsversicherung. Diese Wertpapiere des Anlagevermögens sind 2019 mit einem Betrag von insgesamt rund 4,4 Mio. Euro auf der Aktivseite bilanziert.

Im interkommunalen Vergleich der Schulden positioniert sich die Hansestadt Attendorn wie folgt:

Schulden je Einwohner 2019



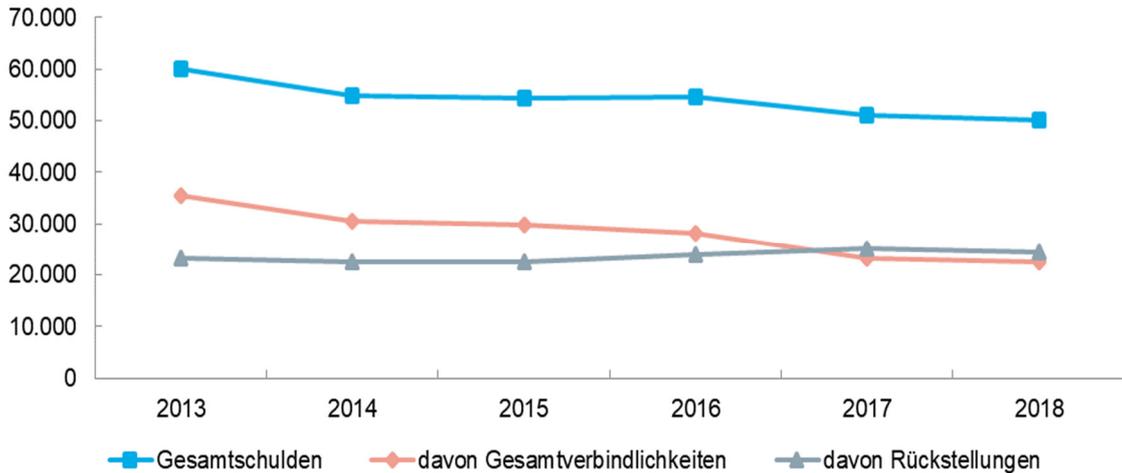
In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Hansestadt Attendorn gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Schulden je Einwohner.

In ihren **Gesamtabschlüssen** bis 2018 berücksichtigt die Hansestadt Attendorn neben dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse der Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (VVG) sowie der Stadtwerke GmbH.

Gesamtschulden Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2018



Den größten Anteil an den Gesamtschulden haben die Schulden des Kernhaushaltes. Die Gesamtschulden des Konzerns Hansestadt Attendorn entwickelten sich demnach in ähnlicher Weise wie die Schulden des Kernhaushaltes.

Im interkommunalen Vergleich 2018 gehörte die Hansestadt Attendorn mit 2.061 Euro Gesamtschulden je Einwohner zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Gesamtschulden. In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

Durchschnittlich sind im Betrachtungszeitraum rund die Hälfte der Gesamtschulden auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Entwicklung der **Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes** der Hansestadt Attendorn geht aus der Anlage (Tabelle 5) hervor.

Im Wesentlichen sind die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt zum einen auf die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen zurückzuführen. Diese sinken von 2015 bis 2019 um mehr als die Hälfte (3,8 Mio. Euro). Zum anderen stellen die Erhaltenen Anzahlungen einen wertmäßig hohen Bestandteil der Verbindlichkeiten dar. Rund 50 Prozent der Verbindlichkeiten sind in jedem Jahr auf die Erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen. Dabei handelt es sich um Zuwendungen oder Beiträge, die die Hansestadt für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann um die Hälfte verringern. Die jeweiligen Vermögensgegenstände, die sich in der Herstellungsphase befinden, sind

unter der Position Anlagen im Bau aktiviert. Spiegelbildlich zu den Erhaltenen Anzahlungen stellen die Anlagen im Bau einen wertmäßig hohen Bestandteil des Vermögens der Hansestadt Attendorn dar. Im Jahr 2019 sind 14 Prozent des Sachanlagevermögens (33,5 Mio. Euro) auf die Anlagen im Bau zurückzuführen. Im Wesentlichen begründen sich diese wertmäßig hohen Positionen durch noch nicht endabgerechnete Straßen verbunden mit Vorausleitungen für Straßenbaubeiträge. Ausführliche Informationen zu dieser Thematik sind dem Teilbericht Verkehrsflächen zu entnehmen.

Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung bestehen lediglich im Jahr 2019, stellen jedoch nur einen geringen Anteil der Verbindlichkeiten dar (rund ein Prozent). Es handelt sich dabei um Verbindlichkeiten aus dem Landesprogramm Gute Schule. Diese Verbindlichkeiten hat die Stadt zwar in ihrer Bilanz auszuweisen. Die Tilgung sowie die Zahlung der Zinsen erfolgen jedoch vom Land. In Höhe dieser Verbindlichkeiten hat die Stadt zudem eine Forderung gegenüber dem Land bilanziert.

Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW vorrangig auf die **Gesamtverbindlichkeiten** des Konzerns ab. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2018 hat die gpaNRW ebenfalls die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Hansestadt Attendorn verwendet.

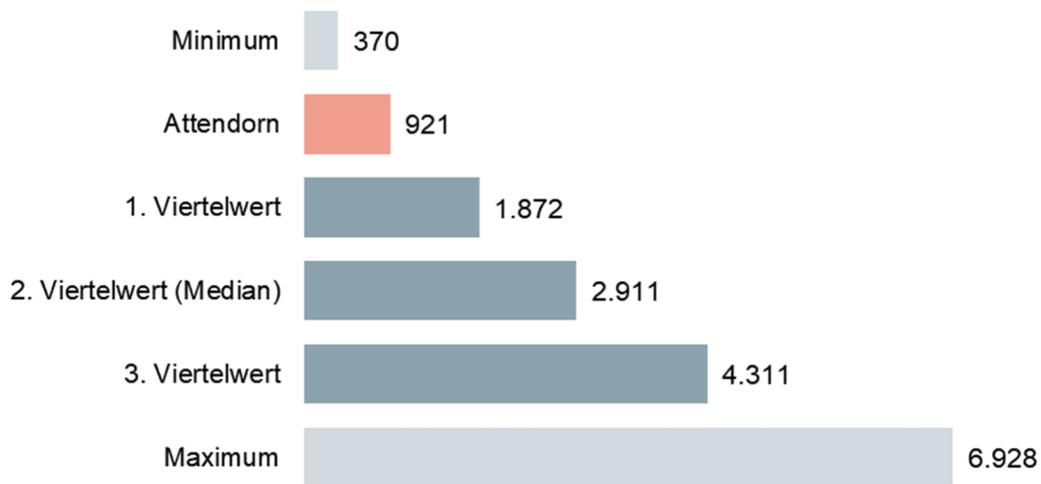
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hansestadt Attendorn Euro 2013 bis 2018

Überschrift	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hansestadt Attendorn in Tausend Euro	35.569	30.543	29.815	28.049	23.198	22.414
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hansestadt Attendorn in Euro je Einwohner	1.458	1.255	1.228	1.137	955	921

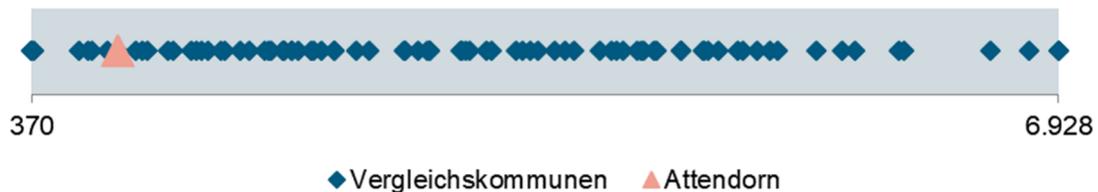
In dem Zeitraum 2014 bis 2018 entwickeln sich die Gesamtverbindlichkeiten rückläufig. Die Gesamtverbindlichkeiten sind wie im Kernhaushalt im Wesentlichen auf die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und die Erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Hansestadt Attendorn hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen (für den Fall, dass keine Gesamtabschlüsse zur Verfügung gestellt werden konnten), hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 83 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune zeigt keine wesentliche andere Positionierung der **Hansestadt Attendorn**. Die Gesamtverbindlichkeiten werden durch die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestimmt. Die Hansestadt Attendorn weist im interkommunalen Vergleich geringe Gesamtverbindlichkeiten aus.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	150	-5.499	-6.565	-2.819	-2.068
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-9.747	-8.280	-6.361	-3.663	1.782
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-9.597	-13.778	-12.926	-6.482	-286
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.597	6.778	12.926	6.482	286
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-7.000	-7.000	0	0	0

In dem Zeitraum 2013 bis 2019 erzielte die Hansestadt Attendorn nahezu durchgängig einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Hansestadt hat eine hohe Selbstfinanzierungskraft und war in den zurückliegenden Jahren in der Lage, ihre Investitionstätigkeiten und die ordentliche Tilgung aus eigener Kraft zu finanzieren. Lediglich das Jahr 2017 stellte eine Ausnahme dar.

Für die Jahre nach 2019 rechnet die Hansestadt Attendorn jedoch damit, dass sich die positive Entwicklung der Finanzlage nicht fortsetzt. Ab 2021 geht die Stadt davon aus, dass die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überschreiten. In Summe plant die Hansestadt für die Jahre 2021 bis 2024 spiegelbildlich zu der Planung der Jahresergebnisse mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt rund 17 Mio. Euro. Zur Deckung des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit kann die Hansestadt auf ihre liquiden Mittel zurückgreifen. Ende 2019 konnten liquide Mittel in Höhe von rund 60,2 Mio. Euro bilanziert werden, so dass rund 28 Prozent des Geldvermögens in den folgenden Jahren zur Deckung des negativen Saldos in Anspruch genommen werden müssten. Darüber hinaus muss die Stadt auch zukünftig ihre Investitionstätigkeiten und die ordentliche Tilgung finanzieren. Zur Finanzierung der investiven Maßnahmen plant die Stadt ab dem Jahr 2020 die Aufnahme von Investitionskrediten zu erhöhen. Dies spiegelt sich in dem Saldo aus Finanzierungstätigkeit wider.

1.3.5.3 Effektivverschuldung

Zur Ermittlung der effektiven Schulden stellt die gpaNRW den Schulden (also der Summe aus Verbindlichkeiten, Rückstellungen und dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich) Vermögenspositionen gegenüber, die eine Kommune unmittelbar liquidieren kann und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Dabei handelt es sich um liquide Mittel und Forderungen.

Effektive Schulden Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	29.515	24.635	24.089	22.473	18.058	17.492	16.643
+ Rückstellungen	22.686	22.198	22.390	23.359	24.529	24.410	29.153
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.256	1.628	2.126	2.543	2.851	3.305	3.607
Schulden	53.456	48.461	48.604	48.375	45.437	45.207	49.402
- liquide Mittel	30.797	37.772	40.198	50.104	43.589	45.542	60.227
- Forderungen	9.722	3.537	3.462	2.425	20.323	19.687	18.652
Effektive Schulden	12.938	7.152	4.945	-4.155	-18.474	-20.022	-29.477
Effektive Schulden je Einwohner	530	294	204	-168	-761	-823	-1.210

Im Jahr 2016 kann die Hansestadt Attendorn ihren wirtschaftlichen Schulden erstmals höhere liquidierbare Vermögenspositionen gegenüberstellen. Die Hansestadt Attendorn ist in dem Zeitraum 2016 bis 2019 wirtschaftlich schuldenfrei. Von 46 im interkommunalen Vergleich 2019 berücksichtigten Städten ist dies nur einer weiteren Stadt gelungen.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2019

Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-1.210	-1.210	1.625	2.622	3.620	4.931	46

Weitere Positionen wie sonstige Vermögensgegenstände, Wertpapiere und Ausleihungen, die seitens der Hansestadt liquidiert werden können, enthält diese Kennzahl nicht. Auch diese Vermögenspositionen könnten zur Ablösung von Schulden eingesetzt werden.

Erweiterte Effektivverschuldung Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Effektive Schulden	12.938	7.152	4.945	-4.155	-18.474	-20.022	-29.477
- sonstige Vermögensgegenstände	919	421	395	229	397	352	469
- Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0	0
- Wertpapiere des Anlagevermögens	1.629	2.045	2.482	2.926	3.422	4.005	4.572
- Ausleihungen	30	26	22	17	13	9	4
Erweiterte Effektivverschuldung	10.359	4.660	2.046	-7.327	-22.306	-24.388	-34.522
Erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner	425	191	84	-297	-919	-1.002	-1.417

Als Wertpapiere des Anlagevermögens bilanziert die Hansestadt Attendorn Anteile an einem Versorgungsfonds sowie eine Rückdeckungsversicherung zur Finanzierung zukünftiger Pensionslasten.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

In dem Zeitraum 2013 bis 2019 ist der Wert des Anlagevermögens der **Hansestadt Attendorn** insgesamt um rund 22 Mio. Euro gestiegen. Es wurde viel in das Vermögen investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt für den genannten Zeitraum bei 151 Prozent. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2019 positioniert sich die Stadt mit einer Investitionsquote von 100 Prozent in der Mitte der Vergleichskommunen. Mit dem Durchschnittswert von 151 Prozent zählt die Hansestadt Attendorn zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die dem Substanzverlust zu 100 Prozent und mehr mit neuen Investitionen entgegenwirken. Der Hansestadt Attendorn gelingt dies bei vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten (siehe Kapitel 1.3.5.1).

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche GND	Durchschnittliche RND	AAG	Restbuchwert in Tausend Euro
Wohnbauten	80	32	61	6.540
Verwaltungsgebäude	80	54	33	2.103
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	80	67	16	5.736
Feuerwehrgerätehäuser	80	45	43	2.665
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	80	34	57	24.146
Schulsporthallen	60	37	39	6.149
Tageseinrichtungen für Kinder	80	47	41	2.751
Sporthallen	60	33	46	811
Abwasserkanäle	67	31	54	39.853
Straßen und Wirtschaftswege	45	13	71	28.787

GND= Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer, AAG= Anlagenabnutzungsgrad

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Gebäuden, die einen wertmäßig hohen Anteil am Anlagevermögen haben und bereits über 50 Prozent abgenutzt sind.

Mit einem Anteil von 19 Prozent am Anlagevermögen sind die oben dargestellten Gebäude die wertmäßig bedeutsamste Anlagengruppe der Hansestadt Attendorn. Die Wohnbauten und die Schulen weisen Anlagenabnutzungsgrade über 50 Prozent auf.

Die Wohnbauten haben einen Anteil von lediglich rund zwei Prozent am Anlagevermögen und sind deshalb im Hinblick auf zukünftige Haushaltsbelastungen zu vernachlässigen.

Die Schulen haben einen Anteil von neun Prozent des Anlagevermögens. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt 34 Jahre bei einer Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren, so dass sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 57 Prozent ergibt. Die tatsächliche Altersstruktur und Substanz der Gebäude ist nach Aussage der Stadt gut. Im Rahmen der Haushaltsplanung werden in jedem Jahr Optimierungs- und Sanierungsbedarfe der Schulen diskutiert. Notwendige Maßnahmen werden in Form von Investitionen oder Instandhaltungsmaßnahmen berücksichtigt. Im Haushaltsplan 2021 plant die Hansestadt Planungsleistungen für die bauliche Schulentwicklung

an der Grundschule Sonnenschule und am Rivius-Gymnasium in Höhe von 200 Tausend Euro. In Höhe von 80 Tausend Euro werden Planungsleistungen für die Schulentwicklung der Grundschule Ennest veranschlagt. Weiterhin werden 235 Tausend Euro für Investitionsmaßnahmen an der Hanseschule vorgesehen. Geplant ist eine Neugestaltung der Außenanlagen sowie eine Überdachungsverlängerung der inneren Pausenhalle.

Insgesamt ist das Gebäudevermögen der Hansestadt nicht überaltert. Die Altersstruktur ist ausgeglichen, so dass größere Reinvestitionsbedarfe und damit verbunden ein Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen nicht erkennbar sind.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben einen Anteil von elf Prozent am Anlagevermögen. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt 71 Prozent. Nähere Ausführungen zur Altersstruktur sind dem Teilbericht Verkehrsflächen zu entnehmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Wesentliche haushaltswirtschaftliche Informationen liegen der Politik und der Verwaltungsführung zu Beginn der Haushaltsjahre vor. Unterjährig werden die Entscheidungsträger durch den Finanzzwischenbericht ausführlich über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dadurch ist die Stadt in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sein.
- Lediglich die Informationen aus den Jahresabschlüssen werden mit einem zeitlichen Verzug zur Verfügung gestellt. Der Stadt gelingt es aber seit 2017, die Aufstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen.

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.

Die Stadtverordnetenversammlung der Hansestadt Attendorn beschließt die Haushaltssatzung des nächsten Jahres in der Regel Anfang bis Mitte Dezember. Die Anzeige erfolgt spätestens Anfang Januar. Damit wird die Anzeigefrist (01. Dezember des Vorjahres) um einige Tage überschritten. Durch die Beschlussfassung im Dezember liegen Politik und Verwaltung jedoch zu Beginn der Haushaltsjahre alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

Die Jahresabschlüsse leitet die Verwaltung der Stadtverordnetenversammlung mit Verspätung zu. Der letzte Jahresabschluss wurde dem Rat mit einem Verzug von knapp acht Monaten vorgelegt. Auch die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt mit Verzug, in den letzten Jahren zwischen sechs und elf Monaten. Die Stadt sollte anstreben, zukünftig die Entwürfe der Jahresabschlüsse zeitnaher aufzustellen. Es ist zu erkennen, dass die Aufstellung der Jahresabschlüsse ab 2017 bereits etwas schneller als in den Vorjahren erfolgen konnte. Dieser Trend sollte fortgesetzt werden.

Der Kämmerer berichtet der Stadtverordnetenversammlung zweimal im Jahr (zum 01. Juni und zum 01. Oktober) über den Stand der Haushaltsdurchführung und über aktuelle Entwicklungen. Zudem wird das Jahresergebnis prognostiziert und veränderte Planansätze erläutert. Inhaltlich liefert dieser Finanzzwischenbericht eine zusammenfassende Bewertung der aktuellen Haushaltssituation in Anlehnung an die wirtschaftliche Gesamtentwicklung. Die Politiker erhalten Informationen über die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsarten sowie wichtige Investitionsmaßnahmen. Grundlage für den Bericht sind die Analysen der dezentralen Budgetverantwortlichen zur Entwicklung des jeweiligen Budgets. Entsprechende Informationen fragt der Kämmerer rechtzeitig vor dem Berichtstermin ab. Den politischen Entscheidungsträgern und der Verwaltungsführung stehen durch dieses Verfahren aktuelle Informationen zur Steuerung des Haushaltes zur Verfügung.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Jahresergebnisse der Hansestadt Attendorn werden in erster Linie von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs geprägt. Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht zu erkennen.

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

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

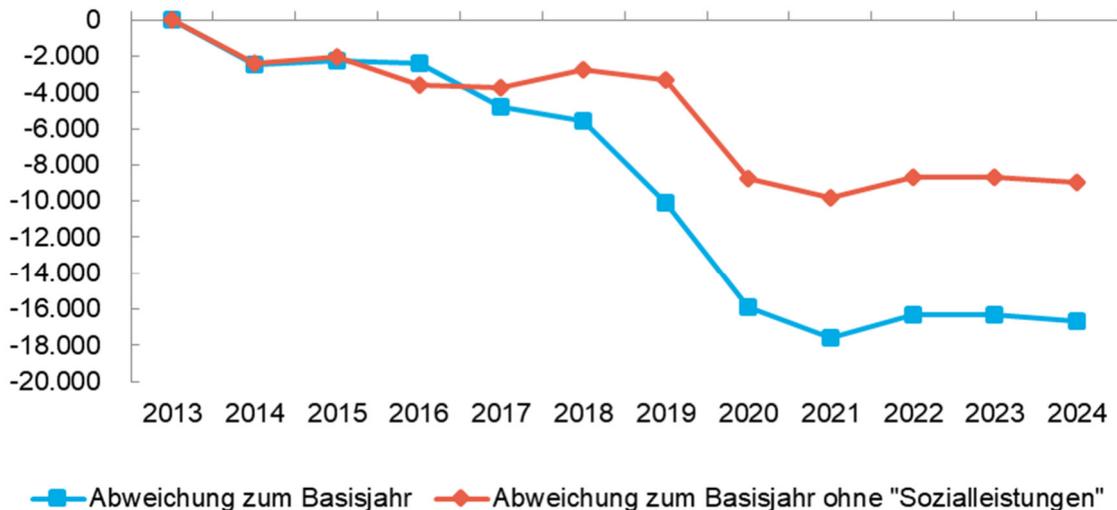
In Attendorn wurden nach Abstimmung mit der Verwaltung folgende Sondereffekte berücksichtigt:

- Die Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in den Jahren 2013, 2014 und 2019 sowie Aufwendungen für die Neubildung von Instandhaltungsrückstellungen im Jahr 2019.
- Die Erträge aus der Auflösung einer Rückstellung für die Kreisumlage im Jahr 2020.
- Die außerordentlichen Erträge, die die Kommunen gemäß NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz auf der Grundlage der pandemiebedingten prognostizierten Haushaltsbelastungen in der Ergebnisplanung der Jahre 2021 bis 2024 berücksichtigen müssen. Der außerordentliche Ertrag der Stadt enthält im Wesentlichen Positionen, die über die Standardbereinigung eliminiert werden. Weitere Belastungen, die nicht in der 1. Bereinigungsstufe berücksichtigt werden, werden ebenfalls als Sondereffekt rausgerechnet.
- Aufwendungen für die Auflösung von Festwerten im Jahr 2019.
- Aufwendungen resultierend aus der Abwertung des Waldvermögens aufgrund der Borkenkäfer-Plage im Jahr 2019.
- Hohe Aufwendungen aufgrund einer Wertberichtigung einer Forderung im Jahr 2018.
- Aufwendungen die im Zusammenhang mit dem Bau eines Kreisverkehrs im Jahr 2016 ergebniswirksam gebucht werden mussten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der Hansestadt Attendorn ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2024



Bis 2019 Ist-Ergebnisse, ab 2020 Planwerte

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushaltes durch die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Da diese überörtliche Prüfung den Zeitraum 2013 bis 2019 einschließlich der Haushaltsplanung umfasst, wurde als Basisjahr das Jahr 2013 gewählt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Das bereinigte Jahresergebnis entwickelt sich ausgehend vom Basisjahr 2013 negativ. Dies gilt sowohl für die Ist-Ergebnisse bis 2019 als auch für den weiteren Planungszeitraum bis 2024. Das bereinigte Jahresergebnis 2019 fällt um 10,1 Mio. Euro schlechter aus als 2013. Bis 2024 fällt der Trend des bereinigten Jahresergebnisses weiter ab und verringert sich im Vergleich zum Basisjahr um 16,7 Mio. Euro.

Ab 2017 belasten die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Jugendamtsumlage das Jahresergebnis zunehmend. Der Zuschussbedarf aus dem städtischen Haushalt steigt. 2019 sind rund zwei Drittel der Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses auf die Sozialleistungen zurückzuführen.

Im mittelfristigen Planungszeitraum ab dem Jahr 2022 geht die Stadt davon aus, den negativen Trend zu stoppen.

Neben der dargestellten Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bezieht die gpaNRW die Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in die Betrachtung ein.⁴ Von 2014 bis 2017 konnte die Stadt das positive Jahresergebnis kontinuierlich steigern. In den Jahren 2018 und 2019 verringerte sich der Jahresüberschuss zwar im Vergleich zum Jahr 2017, dennoch fiel

⁴ Siehe dazu Grafik zu den Ist-Ergebnissen im Kapitel 1.3.2 und Grafik zu den Plan-Ergebnissen im Kapitel 1.3.3.

das Jahresergebnis 2019 um 4,4 Mio. Euro besser aus als 2014. Ab dem Jahr 2020 ging die Stadt von einer deutlichen Verschlechterung der Ertragslage aus. Nach dem aktuellen Finanzzwischenbericht von Mai 2021 zeichnet sich ein deutlicher Jahresüberschuss für 2020 ab. Für die Planjahre ab 2021 rechnet die Stadt mit Defiziten (siehe Kapitel 1.3.3).

Ein Vergleich der Entwicklung der tatsächlichen Jahresergebnisse mit der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die positiven Jahresergebnisse der Vergangenheit wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten zurückzuführen sind. Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und anderweitig gestiegene Aufwendungen wurden mit den positiven Effekten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgefangen. Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht zu erkennen.

Auch die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Die insgesamt gute Haushaltssituation der Hansestadt Attendorn basiert auf Faktoren, die stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig und damit risikobehaftet sind.

Sollten sich die für die zukünftigen Jahre geplanten Defizite bestätigen, könnte die Hansestadt Attendorn Verbesserungen über Konsolidierungsmaßnahmen und höhere Erträge aus den Realsteuern erzielen. In Anlehnung an § 77 GO NRW sollte die Stadt vor einer Steuererhöhung jedoch zunächst prüfen, ob es andere Konsolidierungsmöglichkeiten gibt.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Hansestadt Attendorn** war aufgrund ihrer guten Haushaltssituation in den vergangenen Jahren nicht gezwungen, ihre Hebesätze zu erhöhen. In dem Betrachtungszeitraum ab 2013 wurde keine Veränderung der Realsteuerhebesätze vorgenommen.

Im Vergleich positioniert sich die Hansestadt Attendorn mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 30. Juni 2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Hansestadt Attendorn	Kreis Olpe	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze GFG 2021
Grundsteuer A	170	235	323	285	223
Grundsteuer B	315	433	630	527	443
Gewerbesteuer	395	415	469	443	418

Die Hebesätze der Hansestadt Attendorn liegen unterhalb der fiktiven Hebesätze des Landes NRW laut Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG).

Für den Haushaltsplan 2021 bedeutet dies, dass die Stadt rund 3,2 Mio. Euro höhere Steuererträge erwirtschaften könnte, würde sie ihre Hebesätze in Höhe der fiktiven Hebesätze des Landes NRW festlegen.

Darüber hinaus spielen die Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich eine Rolle. Sie haben Auswirkungen auf etwaige Schlüsselzuweisungen vom Land und die Allgemeine Kreisumlage: Das Land NRW berechnet den kommunalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Steuerkraft der Kommunen und ihrem jeweiligen Finanzbedarf. Für die Festlegung der Steuerkraft verwendet das Land die fiktiven Hebesätze. Dadurch, dass die Hebesätze in Attendorn geringer sind als die fiktiven Hebesätze, werden der Stadt bei der Festsetzung der Steuerkraft Steuererträge angerechnet, die sie faktisch nicht erhebt. Im Hinblick auf die Schlüsselzuweisungen vom Land ist dies derzeit nicht von Bedeutung. Die Hansestadt Attendorn ist abundant (d.h. die Steuerkraft liegt über dem Finanzbedarf). Sie erhält somit keine Schlüsselzuweisungen, so dass ihr derzeit keine Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich entgehen. Anders stellt sich die Situation auf der Aufwandsseite dar. Die normierte Steuerkraft wird ebenfalls zur Berechnung der Kreisumlage verwendet. Der Stadt wird durch die fiktiven Hebesätze eine höhere Finanzkraft zugerechnet, als sie hat. Das führt zu einer erhöhten Kreisumlagebelastung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Hansestadt Attendorn setzt enge Maßstäbe für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen an. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Hansestadt in der Regel weniger als die Hälfte fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch.

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

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

Die **Hansestadt Attendorn** regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsübertragungen in der Dienstanweisung zur Geschäftsbuchführung. Es werden enge Maßstäbe für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen angesetzt. Im Sinne einer guten Haushaltssteuerung soll mit diesem Ansatz die Übersicht über die Aufwandsermächtigungen gewahrt werden. Die Dienstanweisung zur Geschäftsbuchführung regelt, dass grundsätzlich nur im investiven Bereich Auszahlungsermächtigungen übertragen werden sollen.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Hansestadt Attendorn ausnahmsweise bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat.

Ordentliche Aufwendungen Hansestadt Attendorn 2014 bis 2019

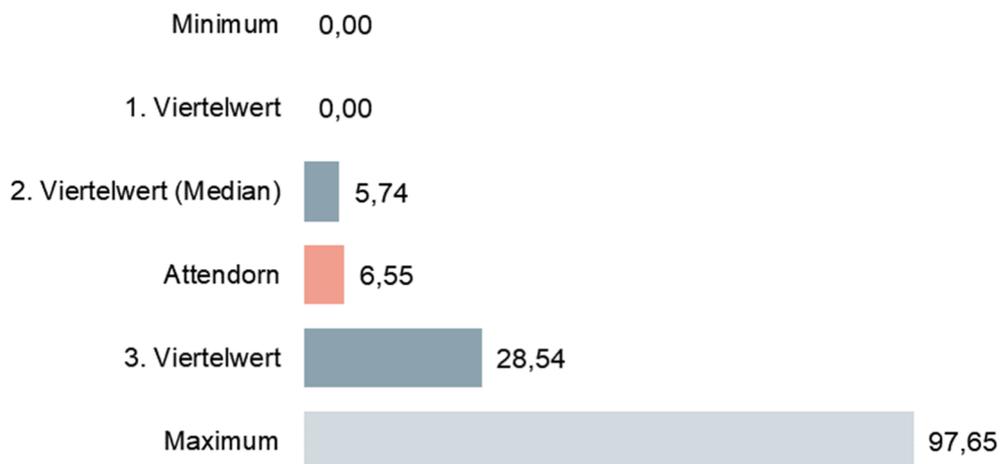
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	64.153	69.179	74.458	78.410	80.418	84.678

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	398	418	487	168	536	160
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,6	0,6	0,7	0,2	0,7	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	64.550	69.596	74.945	78.577	80.954	84.837
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,6	0,6	0,6	0,2	0,7	0,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	65.207	69.436	74.053	73.583	79.746	91.814
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,0	99,8	98,8	93,6	98,5	108,2

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 werden nur 0,5 Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzerhöhungsgrad). Die übertragenen Aufwandsermächtigungen der Hansestadt Attendorn stellen nur einen geringen Teil des fortgeschriebenen Ansatzes dar. In den Jahren 2015 bis 2018 hat die Hansestadt Attendorn den fortgeschriebenen Ansatz nicht in voller Höhe benötigt (Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes). In den Jahren 2014 und 2019 wurden mehr Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren.

Die übertragenen Ermächtigungen von 2018 nach 2019 betragen 160 Tausend Euro. Das sind 6,55 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert reiht sich die Hansestadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen.

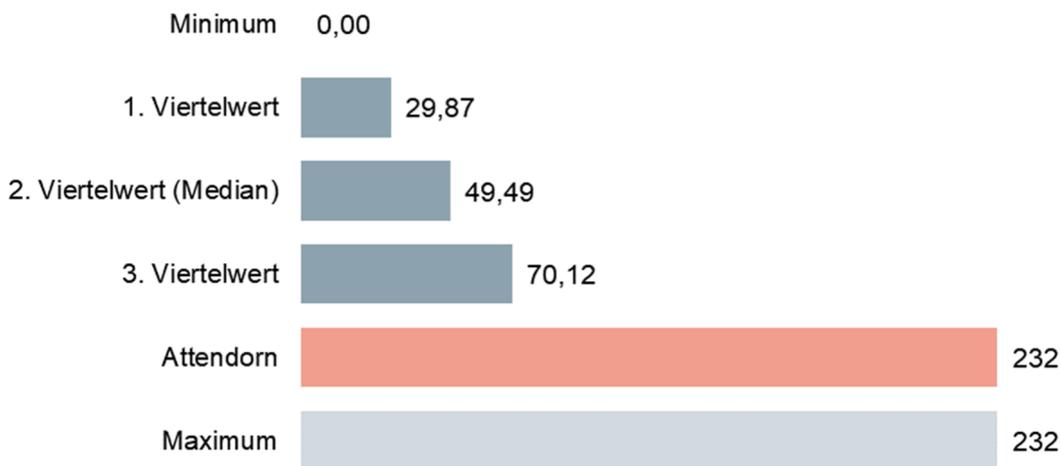
Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Hansestadt Attendorn 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.140	13.763	14.857	14.070	21.387	12.694
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	13.042	10.043	15.614	18.012	24.352	29.446
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	128,6	73,0	105,1	128,0	113,9	232,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	23.182	23.806	30.470	32.081	45.739	42.139
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	56,3	42,2	51,2	56,1	53,2	69,9
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	11.629	8.907	7.677	7.286	15.862	9.246
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	50,2	37,4	25,2	22,7	34,7	21,9

Im Bereich der investiven Auszahlungen der Hansestadt Attendorn sind die Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr die Regel. Von 2013 bis 2019 haben sich die Ermächtigungsübertragungen wertmäßig mehr als verdoppelt. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 erhöhen die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um 130 Prozent (Ansatzerhöhungsgrad). Im Jahr 2019 liegt der Ansatzerhöhungsgrad sogar bei rund 232 Prozent. Die Ermächtigungsübertragungen sind demnach mehr als zweimal so hoch wie der eigentliche Haushaltsansatz. Damit stellt die Hansestadt Attendorn im interkommunalen Vergleich den höchsten Wert:

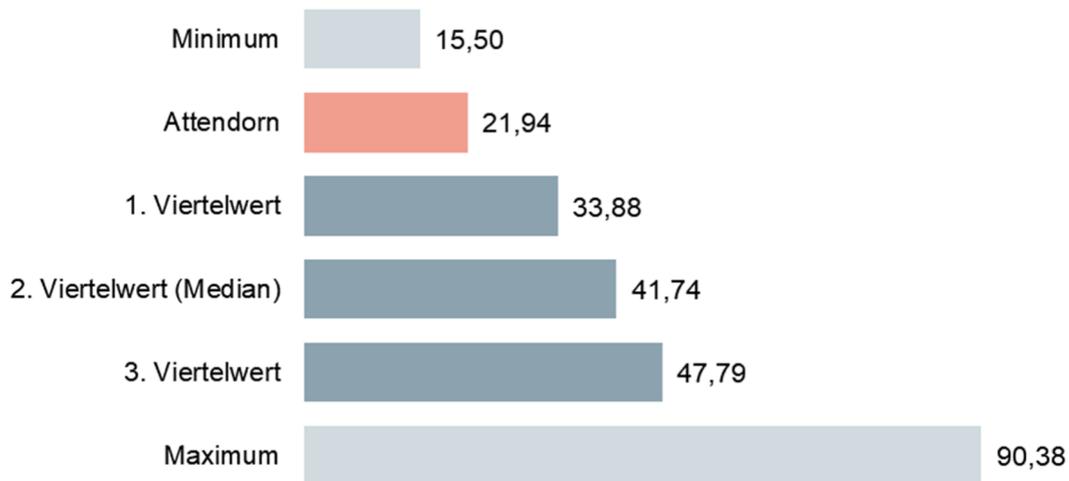
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind die Daten von 37 Kommunen eingeflossen.

Die in das Folgejahr übertragenen Auszahlungsermächtigungen der Hansestadt Attendorn betragen im Betrachtungszeitraum in jedem Jahr 40 Prozent und mehr des fortgeschriebenen Ansatzes. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt in jedem Jahr jedoch deutlich unter 100 Prozent, ab dem Jahr 2015 sogar deutlich unter 50 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



Im interkommunalen Vergleich wurden ebenfalls die Daten von 37 Kommunen berücksichtigt. Die Hansestadt Attendorn verwendet gemessen am fortgeschriebenen Ansatz weniger investive Auszahlungsermächtigungen als die meisten Vergleichskommunen. Das heißt sie plant in jedem Jahr Investitionen, die sie faktisch nicht durchführt bzw. in die Folgejahre verschiebt.

Grundsätzlich ist die Hansestadt Attendorn aufgrund ihrer guten Haushaltssituation in der Lage, umfängliche Investitionen in ihrem Haushaltsplan darzustellen. Bei der Planung von Investitionen sollten jedoch die Personalkapazitäten zur Umsetzung der Maßnahmen bedacht werden. Es sollte das Ziel sein, die investiven Planwerte stärker am voraussichtlichen Bedarf auszurichten.

Ein großer Teil der übertragenen Investitionen ist seit mehreren Jahren auf das große Investitionsvorhaben „Ausbau Gewerbegebiet Fernholte-Eckenbachtal“ zurückzuführen. Entsprechende Positionen mussten in den letzten Jahren immer wieder in das Folgejahr übertragen werden, da ein Baustart aus verschiedenen Gründen noch nicht möglich war. Im Jahr 2019 hatten die geplanten Auszahlungen für dieses Investitionsvorhaben einen Anteil von rund 40 Prozent an den in das Jahr 2020 zu übertragenden Ermächtigungen. In das Jahr 2019 wurden insgesamt 29,4 Mio. Euro an Ermächtigungen aus dem Vorjahr übertragen. Davon entfallen 37 Prozent auf das Gewerbegebiet. Doch auch ohne die Ermächtigungsübertragungen für das Gewerbegebiet ist der Ansatzerhöhungsgrad der Hansestadt Attendorn vergleichsweise hoch.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Hansestadt Attendorn nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und bedient sich externer Unterstützung. Die Fördermittelakquise ist gut organisiert und leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation.

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

Bei der **Hansestadt Attendorn** ist seit 2018 die Stabsstelle Stadtteilmanagement und Demographie für das Fördermittelmanagement zuständig. Neben einer kontinuierlichen Erfassung aller genutzten Förderprogramme und der Akquise von Fördermitteln steht die Stabsstelle als zentraler Ansprechpartner in dem Themengebiet Fördermittel zur Verfügung. Sofern nötig unterstützt sie die Fachämter bei der Antragstellung und Abwicklung von Fördermitteln. Mit der Einrichtung des zentralen Fördermanagements verfolgt die Hansestadt eine bestmögliche Akquise von Fördermitteln. In dem laufenden Prozess der Haushaltsplanung sind die dezentralen Einheiten angehalten, anstehende Projekte auf Fördermöglichkeiten zu prüfen. Weiterhin erfährt die Stadt in jedem Jahr Unterstützung von Beratern der NRW-Bank, indem sie den Haushaltsplan auf Fördermöglichkeiten überprüfen lässt.

Bei der Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen wie Veröffentlichungen des Städte- und Gemeindebundes, Webseiten der Fördergeber oder Förderdatenbanken. Darüber hinaus besteht ein enger Kontakt zu den Fördermittelgebern. So erarbeitet die Stadt sich einen umfassenden Überblick über die verschiedensten Fördermöglichkeiten. Es werden regelmäßig aktuelle Weiterbildungsmöglichkeiten in Anspruch genommen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Hansestadt Attendorn baut derzeit eine zentrale Datenbank über die laufenden und geplanten Fördermaßnahmen auf. Über ihre Fördermaßnahmen berichtet die Stadt noch nicht zusammenfassend.

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 **Hansestadt Attendorn** stellt sicher, dass Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides eingehalten werden. Dies erfolgt durch eine enge Abstimmung zwischen Stabsstelle und Facheinheiten sowie klare Zuständigkeitsabsprachen. Ein Überblick über sämtliche Fördermaßnahmen wird durch die Stabsstelle gewährleistet. Eine zentrale Datei mit sämtlichen Informationen zu den Maßnahmen befindet sich derzeit im Aufbau. So wird es zukünftig möglich, dass alle für die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung verantwortlichen Personen Zugriff auf die entsprechenden Informationen haben. Die zentrale Datei ist auch die Basis für ein Controlling der Fördermaßnahmen.

Regelmäßige zusammenfassende Berichte an die Politik und Verwaltungsführung erfolgen derzeit noch nicht. Hiermit könnte die Stadt die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des Fördermittelmanagements darlegen und etwaige Steuerungsentscheidungen frühzeitig initiieren.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Hansestadt Attendorn setzt enge Maßstäbe für die Übertragung von Aufwandsermächtigungen an. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Hansestadt in der Regel weniger als die Hälfte fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch.	65	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.	68
F2	Die Hansestadt Attendorn baut derzeit eine zentrale Datenbank über die laufenden und geplanten Fördermaßnahmen auf. Über ihre Fördermaßnahmen berichtet die Stadt noch nicht zusammenfassend.	69	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte die Politik und Verwaltungsführung regelmäßig zusammenfassend über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	110	90,57	98,41	101	102	115	48
Eigenkapitalquote 1	64	5,50	15,20	31,46	44,28	63,67	47
Eigenkapitalquote 2	85	17,20	48,88	59,36	68,83	86,86	47
Fehlbetragsquote	positives JE	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	28,16	0,00	27,38	32,58	38,63	51,29	47
Abschreibungsintensität	7,32	1,13	5,73	7,31	8,45	12,78	46
Drittfinanzierungsquote	53,71	12,32	47,90	54,92	66,79	97,20	45
Investitionsquote	97,97	29,41	78,15	112	147	327	46
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	120	51,33	83,14	90,02	98,17	120	46
Liquidität 2. Grades	1.228	8,64	29,14	81,14	190	1.228	46
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,81	1,59	3,44	6,59	9,95	32,00	46
Zinslastquote	0,10	0,00	0,50	1,15	1,83	7,32	48
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	71,46	32,39	47,10	54,12	59,70	72,86	46
Zuwendungsquote	7,81	7,81	15,52	20,25	25,49	37,39	48
Personalintensität	13,36	13,13	17,28	20,95	23,39	31,24	48
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,30	9,04	14,96	17,20	19,39	31,64	48
Transferaufwandsquote	55,25	37,05	40,75	44,01	48,52	59,46	48

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Hansestadt Attendorn in Tausend Euro

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	6.310	9.939	14.628	12.390	9.610	
Gewerbesteuern (4013)	37.194	42.215	45.050	47.483	51.254	44.639
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	11.454	11.826	12.510	13.406	13.848	12.609
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.509	2.585	3.219	4.134	4.583	3.406
Ausgleichsleistungen (405)	1.148	1.184	1.219	1.270	1.306	1.225
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	1.454	1.708	2.753	3.316	3.444	2.535
Summe der Erträge	53.759	59.519	64.751	69.609	74.435	64.415
Steuerbeteiligungen (534)	6.456	7.426	4.771	8.270	8.486	7.082
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	19.144	19.615	20.957	23.094	25.696	21.701
Summe der Aufwendungen	25.601	27.041	25.728	31.364	34.183	28.783
Saldo	28.159	32.477	39.022	38.245	40.253	35.631

Tabelle 4: Eigenkapital Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	165.511	171.030	177.401	187.754	202.907	215.424	224.518
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	165.511	171.030	177.401	187.754	202.907	215.424	224.518
Sonderposten für Zuwendungen	42.603	48.320	48.371	48.230	46.810	46.905	47.815
Sonderposten für Beiträge	28.978	29.044	28.056	27.460	30.310	29.159	28.415

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 2	237.092	248.394	253.828	263.444	280.027	291.488	300.747
Bilanzsumme	292.613	298.956	304.584	313.970	327.846	339.145	352.605

Tabelle 5: Schulden Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	8.093	7.259	6.923	5.229	3.694	3.602	3.145
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	224
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	80	77	74	71	69	74	71
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.150	4.941	4.851	1.771	2.905	2.275	2.273
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1	7	6	3.097	882	192	207
Sonstige Verbindlichkeiten	6.420	1.074	909	618	962	1.548	2.245
Erhaltene Anzahlungen	11.771	11.277	11.326	11.686	9.546	9.801	8.478
Verbindlichkeiten	29.515	24.635	24.089	22.473	18.058	17.492	16.643
Rückstellungen	22.686	22.198	22.390	23.359	24.529	24.410	29.153
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.256	1.628	2.126	2.543	2.851	3.305	3.607

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	53.456	48.461	48.604	48.375	45.437	45.207	49.402

Tabelle 6: Gesamtschulden Konzern Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	35.569	30.543	29.815	28.049	23.198	22.414
Rückstellungen	23.132	22.589	22.456	24.012	25.091	24.444
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.256	1.628	2.126	2.543	2.851	3.305
Gesamtschulden	59.956	54.760	54.397	54.604	51.141	50.163

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hansestadt Attendorn 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	13.793	12.794	12.508	10.549	8.742	8.372
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	80	77	74	71	69	74
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.421	5.259	4.915	1.921	2.922	2.358
Sonstige Verbindlichkeiten	6.504	1.136	991	3.821	1.919	1.809
Erhaltene Anzahlungen	11.771	11.277	11.326	11.686	9.546	9.801
Gesamtverbindlichkeiten	35.569	30.543	29.815	28.049	23.198	22.414

Tabelle 8: Rückstellungen Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	17.060	17.571	18.117	17.822	18.620	19.258	20.042
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	4.317	3.467	3.142	4.113	4.628	3.840	3.306
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.309	1.160	1.131	1.424	1.281	1.312	5.804
Summe der Rückstellungen	22.686	22.198	22.390	23.359	24.529	24.410	29.153

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Hansestadt Attendorn in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	8.689	5.189	6.310	9.939	14.628	12.390	9.610	1.272	-2.450	-5.108	-3.677	-5.194
Gewerbesteuer	33.026	34.110	37.194	42.215	45.050	47.483	51.254	38.000	33.000	35.000	38.000	38.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.422	11.015	11.454	11.826	12.510	13.406	13.848	14.400	13.300	13.750	14.600	15.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.103	2.170	2.509	2.585	3.219	4.134	4.583	4.150	4.650	4.150	4.250	4.350
Ausgleichsleistungen	1.110	1.140	1.148	1.184	1.219	1.270	1.306	1.350	1.100	1.370	1.420	1.450
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	2.853	1.179	1.454	1.708	2.753	3.316	3.444	4.596	4.513	0	0	0
Summe der Erträge	49.514	49.613	53.759	59.519	64.751	69.609	74.435	62.496	56.563	54.270	58.270	59.300
Gewerbesteuerumlage	2.328	3.643	3.275	3.767	2.438	4.238	4.641	3.368	2.925	3.102	3.368	3.368
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	2.261	3.539	3.181	3.659	2.333	4.032	3.845	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Allgemeine Kreisumlage	17.736	15.920	19.144	19.615	20.957	23.094	25.696	26.620	24.820	24.820	24.820	24.820
Summe der Aufwendungen	22.325	23.102	25.601	27.041	25.728	31.364	34.183	29.988	27.745	27.922	28.188	28.188
Saldo der Bereinigungen	27.189	26.511	28.159	32.477	39.022	38.245	40.253	32.508	28.818	26.348	30.082	31.112
Saldo der Sondereffekte	1.130	748	0	-537	0	-668	-949	4.305	5.917	4.494	2.210	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.630	-22.071	-21.849	-22.002	-24.394	-25.187	-29.694	-35.541	-37.185	-35.950	-35.969	-36.306
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.441	-2.219	-2.372	-4.764	-5.557	-10.064	-15.911	-17.556	-16.320	-16.339	-16.677

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

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.630	-22.071	-21.849	-22.002	-24.394	-25.187	-29.694	-35.541	-37.185	-35.950	-35.969	-36.306
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-387	-498	81	1.547	-382	-419	45	-1.409	-1.360	-1.313	-1.326	-1.336
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-515	-617	-615	-689	-529	-597	-804	-635	-603	-595	-602	-606
Jugendamtsumlage	-7.523	-7.328	-8.088	-8.048	-8.561	-10.191	-14.404	-13.530	-14.180	-14.180	-14.180	-14.180
Ergebnis „Sozialleistungen“	-8.426	-8.443	-8.622	-7.189	-9.472	-11.207	-15.162	-15.573	-16.143	-16.088	-16.108	-16.123

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-11.204	-13.628	-13.226	-14.813	-14.922	-13.980	-14.531	-19.968	-21.043	-19.861	-19.861	-20.184
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2.424	-2.023	-3.609	-3.718	-2.777	-3.327	-8.764	-9.839	-8.658	-8.657	-8.980

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn 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 **Hansestadt Attendorn** ist zum 31. Dezember 2018 an insgesamt 18 Unternehmungen beteiligt, die sich auf vier Beteiligungsebenen verteilen. Die Stadt kann dabei auf die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Hansestadt Attendorn mbH und die Stadtwerke Attendorn GmbH einen beherrschenden Einfluss ausüben. Maßgeblich kann sie auf sieben Beteiligungen einwirken. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Hansestadt Attendorn befindet sich auf einem mittleren Niveau. Gleiches gilt für die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf ihren Haushalt. Die Beteiligungen entlasten den städtischen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018 jährlich um durchschnittlich 1,01 Mio. Euro.

Wirtschaftlich bedeutend ist die Bigge Energie GmbH & Co. KG. Sie ist mit 30,12 Prozent Tochter der Stadtwerke Attendorn GmbH und übernimmt wesentliche Aufgaben der Stadtwerke (insbesondere die Energie-, Wärme und Wasserversorgung). Durch die Beteiligungserträge aus der Bigge Energie GmbH & Co. KG kann die Stadtwerke Attendorn GmbH zur Haushaltsentlastung beitragen.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte sieht die gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Hansestadt Attendorn ganz überwiegend.

Die Hansestadt Attendorn hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen zentral und digital vor. Die Beteiligungssteuerung und Interessenvertretung der Stadt erfolgt maßgeblich durch den Bürgermeister und den Kämmerer der Stadt.

Die Hansestadt Attendorn hat die Beteiligungsberichte bis 2019 in den Rat eingebracht. Zukünftig empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

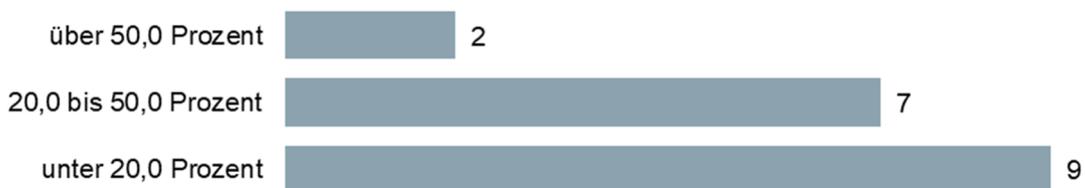
- Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2018 insgesamt 18 Beteiligungen auf vier Beteiligungsebenen. An neun Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf zwei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen.

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 **Hansestadt Attendorn** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 18 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Beteiligungsebenen. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die vierte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die meisten Beteiligungen werden auf der ersten Ebene gehalten. Die Hansestadt Attendorn hat Beteiligungen in fünf verschiedenen Rechtsformen, wobei die GmbH mit elf Beteiligungen die am häufigste vorkommende Rechtsform ist.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Hansestadt Attendorn wie folgt auf:

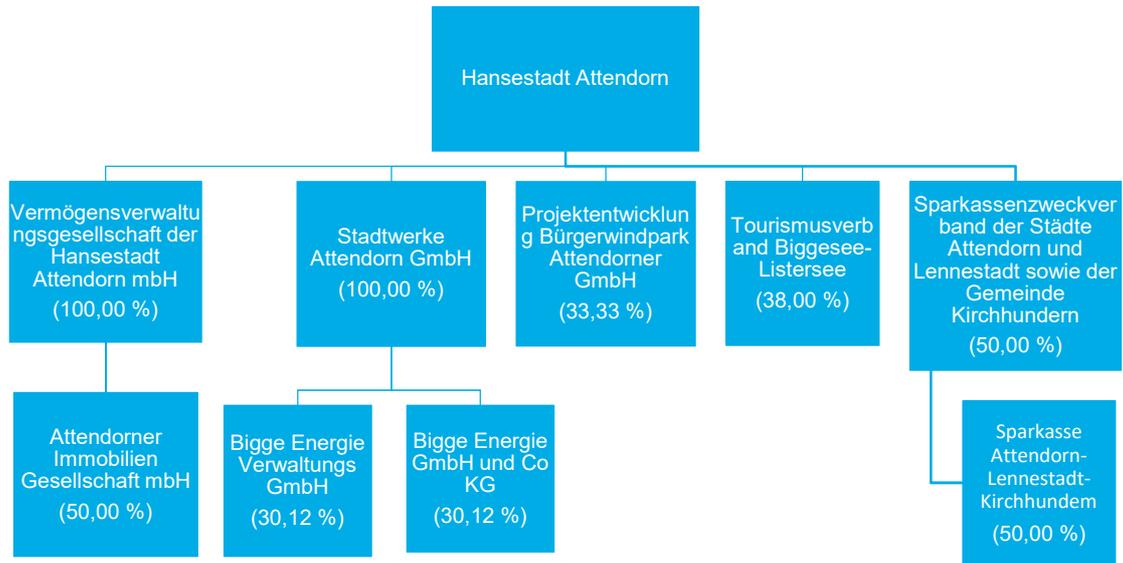
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Hansestadt Attendorn handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁵ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018⁶



Die Stadtwerke Attendorn GmbH hat wesentliche Aufgaben per Ausgliederungsvertrag mit wirtschaftlicher Wirkung zum 01. Januar 2013 auf die Bigge Energie GmbH & Co. KG übertragen. Dazu zählt die Versorgung mit Strom, Erdgas, Trinkwasser und Wärme. Die Stadtwerke betreiben somit nur das städtische Hallenbad.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Bigge Energie GmbH & Co. KG.

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

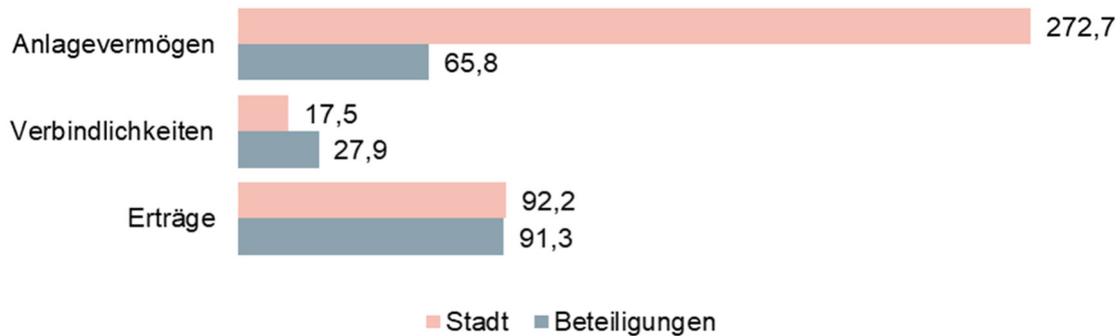
Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Hansestadt Attendorn** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband der Städte At-

⁵ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

⁶ Ausgenommen ist der Sparkassenzweckverband der Städte Attendorn und Lennestadt sowie der Gemeinde Kirchhundem und die Sparkasse Attendorn-Lennestadt-Kirchhundem

tendorn und Lennestadt sowie der Gemeinde Kirchhundem und die Sparkasse Attendorn-Lennestadt-Kirchhundem außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen deutlich weniger Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht es rund 24 Prozent.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen übersteigen die Verbindlichkeiten der Hansestadt Attendorn. Hierbei ist zu beachten, dass die Verbindlichkeiten der Stadt niedrig sind. Aber auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind im Vergleich zur Bilanzsumme oder dem Eigenkapital der Stadt gering.

Die Erträge der Beteiligungen sind bedeutend. Sie sind etwa genauso hoch wie die städtischen Erträge. Der überwiegende Teil wird von der Bigge Energie GmbH & Co. KG erwirtschaftet.

Die Bigge Energie GmbH & Co. KG ist mit 30,12 Prozent eine Tochter der Stadtwerke Attendorn GmbH. Sie übernimmt für die Stadtwerke Attendorn GmbH die Energie-, Wärme- und Wasserversorgung einschließlich der Erbringung von Energiedienstleistungen, die Straßenbeleuchtung sowie die Erbringung kaufmännischer Dienstleistungen. Bei der Stadtwerke Attendorn GmbH verbleibt somit lediglich der Betrieb des städtischen Hallenbades. Durch die Beteiligungserträge aus der Bigge Energie GmbH & Co. KG können die Stadtwerke Attendorn die Verluste des Hallenbades ausgleichen und insgesamt einen Gewinn erzielen.

Insgesamt ist insbesondere die Bigge Energie GmbH & Co. KG für die Hansestadt Attendorn wirtschaftlich bedeutend.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Hansestadt Attendorn wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um 873 Tausend Euro entlastet. Die Haushaltsentlastung ist im Wesentlichen der Bigge Energie GmbH & Co. KG zuzuschreiben. Die Beteiligungen der Hansestadt Attendorn haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Den Sparkassenzweckverband der Städte Attendorn und Lennestadt sowie der Gemeinde Kirchhundem und die Sparkasse Attendorn-Lennestadt-Kirchhundem beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Hansestadt Attendorn** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	6	6	9
Steuererträge	57	13	28
Konzessionsabgaben	1.197	1.170	1.135
Gewinnausschüttungen und Dividenden	581	550	460
Sonstige Erträge	2	43	39
Gesamtsumme	1.843	1.782	1.671

Die Erträge bei der Hansestadt Attendorn beruhen im Wesentlichen auf der Bigge Energie GmbH & Co. KG. Die Erträge aus den Konzessionsabgaben machen die größte Position aus und werden ausschließlich von der Bigge Energie GmbH & Co. KG erzielt.

Die Gewinnausschüttungen entfallen vollständig auf die Stadtwerke Attendorn GmbH. Obwohl die Bädersparte defizitär ist, erzielt die Stadtwerke Attendorn GmbH durch die Beteiligungserträge der Bigge Energie GmbH & Co. KG positive Jahresergebnisse. Die Gewinnausschüttungen sind leicht abnehmend, dieser Trend wird sich auch in 2019 fortsetzen.

Bezogen auf 2018 generiert die Stadt rund zwei Prozent ihrer Erträge⁷ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen. 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	57	211	419
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	571	514	309
Verlustübernahmen und -abdeckungen	3	3	2
Sonstige Aufwendungen	50	51	68
Gesamtsumme	681	779	798

Die Aufwendungen bei der Hansestadt Attendorn ergeben sich primär aus den Umlagen an die Kommunalen Datenzentrale Westfalen-Süd (bis 2017) sowie an den Kommunalen Zweckverband Südwestfalen-IT (ab 2018) und an den Tourismusverband Biggese-Listersee.

Daneben ergeben sich Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für die Inanspruchnahme von IT-Dienstleistungen bei der Kommunalen Datenzentrale Westfalen-Süd (bis 2017) sowie beim Kommunalen Zweckverband Südwestfalen-IT (ab 2018).

Mit der Gründung des Kommunalen Zweckverbands Südwestfalen-IT wurde die Abrechnungsgrundlage mit der Hansestadt Attendorn neu vereinbart. Dadurch sinkt ab 2018 die Verbandsumlage und im Gegenzug erhöhen sich die spitz abgerechneten IT-Dienstleistungen.

Die Stadt generiert insgesamt etwa ein Prozent ihrer Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit nur um einen geringen Anteil an den gesamten Aufwendungen der Stadt.

Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren jährlich um 1,01 Mio. Euro.

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

⁷ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	10	0	4.200
Bürgschaften (Stand 31.12.)	4.050	3.856	3.657
Gesamtsumme	4.060	3.856	7.857

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Bürgschaften hat die Stadt zugunsten der Stadtwerke Attendorn GmbH gewährt. Sie umfassen die Kreditaufnahmen der Stadtwerke.

Weiterhin hat die Hansestadt Attendorn in 2018 eine Kapitaleinlage zugunsten der Vermögensverwaltungsgesellschaft der Hansestadt Attendorn geleistet. Durch die Kapitaleinlage wurde der Bau eines Kino-Neubaus realisiert. Die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Hansestadt Attendorn hat das Kino langjährig verpachtet.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Hansestadt Attendorn ergeben.

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

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

Die **Hansestadt Attendorn** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen zentral. Dabei werden die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Hansestadt Attendorn und die Bigge Energie GmbH

durch den Kämmerer gemanagt. Das Beteiligungsmanagement aller anderen Beteiligungen erfolgt durch den stellvertretenden Amtsleiter des Amtes für Finanzen und Steuern (Amt 20). Es werden für alle Beteiligungen die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse vorgehalten. Ebenso werden die Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführer und der Geschäftsführerinnen im Rat beschlossen und liegen daher vor. Die Stadt hält grundlegende Unternehmensdaten, Abschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen digital vor.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden durch das Amt für zentrale Dienste digital in einer Software vorgehalten und aktualisiert, sodass ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

Die Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten ist bei der Hansestadt Attendorn unter anderem dadurch sichergestellt, dass ein enger Informationsaustausch zwischen den Beteiligungen und dem Bürgermeister bzw. dem Kämmerer stattfindet. Ebenso erfolgt eine regelmäßige Berichtserstattung der Geschäftsführungen im Rat und es werden dort auch unmittelbar alle entscheidungsrelevanten Themen beraten und beschlossen.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements und dem engen Informationsaustausch die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über sämtliche Beteiligungen zu verschaffen. Gleichzeitig bietet dies eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen der Hansestadt Attendorn entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben. Die Beteiligungsberichte wurden bisher noch nicht fristgerecht in den Rat eingebracht.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Hansestadt Attendorn** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht als Bestandteil des Gesamtabschlusses. Ab dem Jahr 2019 macht die Hansestadt Attendorn von der Möglichkeit zur Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch. In diesem Falle wird nach § 116 Abs. 1 GO NRW der Beteiligungsbericht als eigenständiger Bericht erstellt und ist vom Rat gesondert zu beschließen.

Die Stadt hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2015 bis 2019 erstellt. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 wurde dem Rat am 10. Februar 2021 bereitgestellt.

Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Um den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen bereitstellen zu können, sollte der Bericht stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderung hat die Hansestadt Attendorn bei den Beteiligungsberichten 2015 bis

2018 noch nicht erfüllt. Die Hansestadt Attendorn hat den Beteiligungsbericht 2019 frühzeitiger erstellen und in den Rat einbringen können.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die Beteiligungsberichte zeitnah dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.

Neben den Beteiligungsberichten berichtet der Kämmerer sowie die Geschäftsführungen unterjährig im Rat zur aktuellen Entwicklung der wesentlichen Beteiligungen. Die Berichte erfolgen mindestens zweimal jährlich. Dabei wird unter anderem über die Jahresabschlüsse der Beteiligungen sowie über die Ergebnisse der Gesellschafterversammlungen berichtet. Bei besonderen Gegebenheiten werden auch Ad-hoc-Berichte erstellt.

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

Das unterjährige Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Hansestadt Attendorn ergeben.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

- Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Hansestadt Attendorn ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Bei der **Hansestadt Attendorn** sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands oder Ratsmitglieder besetzt. Der Bürgermeister und der Kämmerer sind geborene Mitglieder in den Gesellschafterorganen. Folglich hat die Stadt die Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien die städtischen Interessen berücksichtigt werden.

Um die Gremienvertreterinnen und -vertreter auf ihre Mandatsaufgaben vorzubereiten, bietet die Stadt den Ratsmitgliedern Schulungen bezüglich der Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern am Anfang einer neuen Wahlperiode an. Dazu werden Schulungsangebote entsprechender Institutionen weiterleitet. Die Inhalte richten sich nach den Seminarangeboten. Zudem erfolgen anlassbezogen hausinterne Schulungen.

Die Hansestadt Attendorn verfasst bei Bedarf schriftliche Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten, die die Beteiligungen betreffen, für den Rat der Stadt. Insbesondere werden Stellungnahmen für die Beratung und die Beschlussvorlage der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sowie Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung verfasst. Allerdings werden diese Stellungnahmen in der Regel nur für die wesentlichen Beteiligungen erstellt. Dazu zählen die Vermögensgesellschaft der Hansestadt Attendorn mbH, die Stadtwerke Attendorn GmbH, die Bigge Energie GmbH & Co. KG sowie die Bigge Energie Verwaltungs GmbH. In den Stellungnahmen wird die Sichtweise der Kommune wiedergegeben und gegebenenfalls werden auch Beschlussvorlagen für die Gesellschafterversammlung verfasst. So wird sichergestellt, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune kennen. Im Nachgang zu den Gesellschafterversammlungen berichten der Kämmerer sowie die Geschäftsführer regelmäßig über die Ausführung der Vorgaben im Rat der Hansestadt Attendorn.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Das Berichtswesen der Hansestadt Attendorn entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben. Die Beteiligungsberichte wurden bisher noch nicht fristgerecht in den Rat eingebracht.	87	E1 Die Hansestadt Attendorn sollte die Beteiligungsberichte zeitnah dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.	88

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn 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 Hansestadt Attendorn sein werden.

Im Zeitraum der Prüfung konnten Eltern das OGS-Angebot teilweise nicht in Anspruch nehmen. Auch haben die Städte zum Teil auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichtet bzw. die Erhebung der Elternbeiträge ausgesetzt. Die Einschränkungen im OGS-Betrieb und auch der Verzicht auf Elternbeiträge beziehen sich auf die Jahre 2020 und 2021. Zurzeit sind die finanziellen Auswirkungen noch nicht bekannt und können daher nicht in die Analyse unserer Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Hansestadt Attendorn hat vier Grundschulen mit insgesamt sechs Standorten in kommunaler Trägerschaft. An allen Grundschulstandorten wird sowohl die OGS-Betreuung als auch die Betreuungsform „Schule von Acht bis Eins“ angeboten.

Das OGS-Angebot nehmen in Attendorn im Jahr 2018 vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler in Anspruch. Mit Blick auf die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2020/21 zeichnet sich aber eine positive Entwicklung hinsichtlich der OGS-Teilnahmequote ab.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind neben unterdurchschnittlichen Elternbeiträgen, insbesondere weit überdurchschnittliche Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS. Die hohen Transferaufwendungen sind in der Hansestadt Attendorn geprägt durch hohe freiwillige Zuschüsse, die weit über die Mindestleistung hinausgehen.

Bei der Elternbeitragserhebung bieten sich noch Optimierungsmöglichkeiten. Durch eine Anpassung der Elternbeitragsatzung könnte der Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung gesenkt werden.

Die Hansestadt Attendorn befindet sich derzeit in einer guten und soliden Haushaltssituation. Grundlage dafür ist unter anderem eine nachhaltige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Die

Hansestadt Attendorn sollte, sofern sich die gute Haushaltssituation ändert, die hohen Transferleistungen an die Durchführungsträger der OGS sowie die vergleichsweise niedrigen Elternbeiträge langfristig in den Blick nehmen.

Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die Gebäudeaufwendungen, welche im engen Zusammenhang mit den bereitgestellten Flächen für die OGS-Nutzung stehen. Die Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche sind in Attendorn leicht unterdurchschnittlich. Dies entspricht auch dem insgesamt für die OGS bereitgestelltem, leicht unterdurchschnittlichen Flächenanteil. Die Fläche je OGS-Schüler sowie die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler, sind in Attendorn im Jahr 2018 jedoch erhöht. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Gebäudeaufwendungen auf eine vergleichsweise geringe OGS-Teilnehmerzahl. Die Flächenverbräuche stellen sich an den verschiedenen OGS-Standorten sehr unterschiedlich dar.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich die Hansestadt Attendorn aktiv in die Ausgestaltung des OGS-Angebotes einbringt. So gibt es neben einem aktuellen Schulentwicklungsplan für alle OGS-Standorte pädagogische Konzepte. Zudem plant die Stadt künftig regelmäßige Treffen zwischen Verwaltung, Durchführungsträgern, OGS-Leitungen und Schulleitungen zur Begleitung und Mitgestaltung bei der Durchführung der OGS.

3.2 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 Bruttogrundfläche⁸ (BGF) der Gebäude.

3.3 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

⁸ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

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.⁹

3.4 Strukturen der OGS

Die **Hansestadt Attendorn** ist Trägerin von vier Grundschulen mit insgesamt sechs Grundschulstandorten:

- die Gemeinschaftsgrundschule Attandarra-Schule mit den beiden Standorten Südwall und Am Stürzenberg,
- die Sonnenschule mit dem katholischen Standort Westwall und dem Gemeinschaftsteilstandort Neu-Listernohl,
- die Gemeinschaftsgrundschule in Ennest, sowie
- die Katholische Grundschule -Marienschule- in Helden.

Seit 2017 besteht das Angebot der Offenen Ganztagschule an allen sechs Grundschulstandorten. Im Schuljahr 2018/2019 haben von den insgesamt 904 Schülerinnen und Schülern 298 die Offene Ganztagschule besucht. Das OGS-Angebot umfasst eine Betreuung bis 16:00 Uhr.

An allen sechs OGS-Standorten wird zusätzlich eine Betreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ angeboten.

Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

⁹ 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.

3.4.1 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 Hansestadt Attendorn dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Attendorn

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	24.277	24.676	24.279	24.335	24.076	23.861	23.087
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.218	1.308	1.348	1.387	1.370	1.264	1.027
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	912	879	871	860	963	930	786

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

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.

Die **Hansestadt Attendorn** hat im Jahr 2020 den Schulentwicklungsplan fortgeschrieben. Darin ist die voraussichtliche Entwicklung der städtischen Schulen bis zum Jahr 2025/26 bzw. 2029/30 beschrieben. Ähnlich wie die o. a. Darstellung der Prognosedaten von IT.NRW, werden in den nächsten Jahren zunächst steigende Schülerzahlen für den Bereich der Grundschulen angenommen. Langfristig ist aber nach derzeitigem Prognosestand insgesamt mit rückläufigen Schülerzahlen zurechnen.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Attendorn

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Sonnenschule, kath. Standort Westwall	265	285	290	299	287	265
Sonnenschule, Gemeinschaftsteilstandort Neu-Listernohl	90	95	97	96	98	90
Gem. Grundschule Attandarra, Standort Südwall	162	172	166	172	187	162
Gem. Grundschule Attandarra, Standort Am Stürzenberg	145	147	135	150	146	145

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Gem. Grundschule En-nest	128	130	120	133	133	128
Kath. Grundschule Helden, Marienschule	119	122	122	116	126	119
Grundschulen gesamt	909	951	930	966	977	909
davon OGS-Schüler	328	340	360	370	380	328

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

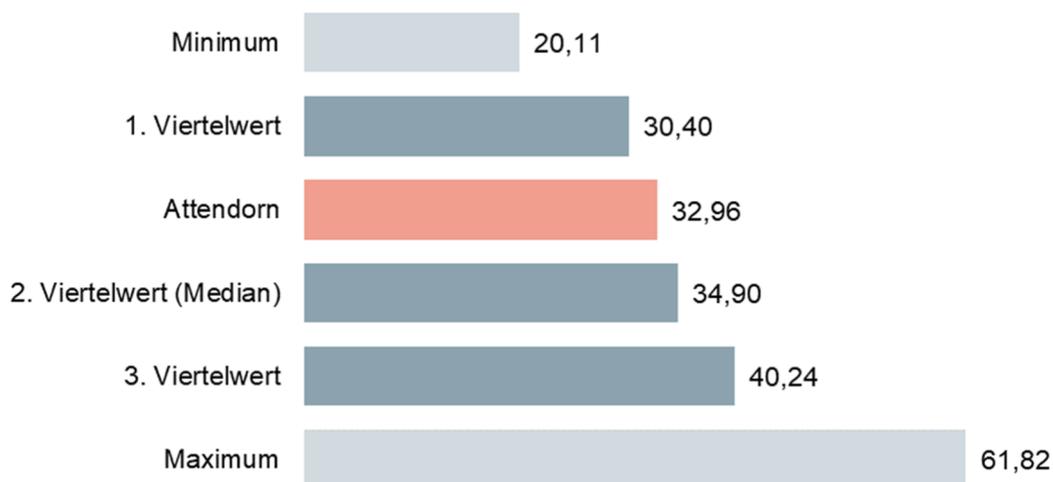
3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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**

In der Hansestadt Attendorn nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Insgesamt nehmen in der **Hansestadt Attendorn** mit rund 33 Prozent vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler das Angebot der OGS wahr. Auch in den Vorjahren lag die Teilnahmequote zwischen 30 und 32 Prozent und damit auf einem ähnlich niedrigen Niveau.

Die Teilnahmequote an den einzelnen OGS-Standorten ist dabei unterschiedlich hoch.

Teilnahmequote OGS-Angebot je OGS-Standort in Attendorn 2018

Kennzahlen	Sonnenschule, Standort Westwall	Sonnenschule, Standort Neu-Listernohl	Attandarra-Schule, Standort Südwall	Attandarra-Schule, Standort Am Stürzenberg	Grundschule Ennest	Grundschule Helden
Schüler gesamt	242	84	167	156	129	126
Anzahl OGS-Schüler	60	35	77	60	43	23
Anteil OGS in Prozent	24,79	41,67	46,10	38,46	33,33	18,25

Neben dem Standort „Westwall“ der Sonnenschule, weist auch die Grundschule Helden eine sehr geringe Teilnahmequote auf. Die Grundschule in Helden bietet erst seit dem Jahr 2017 das Angebot der OGS an. Hier ist die Teilnahmequote von allen OGS-Standorten mit rund 18 Prozent am geringsten. Nach Aussage der Hansestadt Attendorn muss sich das Angebot der OGS in Helden erst noch etablieren. Langfristig geht die Verwaltung hier und auch an den weiteren Standorten von steigenden Teilnehmerzahlen aus. Deutlich wird dies beim Blick auf die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen im Schuljahr 2020/21. Insgesamt nehmen von 909 Schülerinnen und Schülern 328 das Angebot der OGS wahr. Damit erreicht die Hansestadt Attendorn eine Teilnahmequote von rund 36 Prozent im Schuljahr 2020/21. Insbesondere an den Standorten Helden mit 34 OGS-Schülerinnen und Schülern sowie am Standort „Westwall“ der Sonnenschule mit 92 OGS-Schülerinnen und Schülern zeigt sich diese positive Entwicklung.

Neben der OGS-Betreuung wird an allen Schulstandorten der Hansestadt Attendorn mit der „Schule von Acht bis Eins“ eine weitere Betreuungsform angeboten. Diese Betreuungsform fließt in die Kennzahl Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot nicht mit ein.

Werden weitere Betreuungsformen angeboten, kann dies dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen und das alternative Betreuungsangebot in Konkurrenz zur OGS steht. Die Finanzierung dieser anderen Betreuungsarten unterscheidet sich von der OGS-Finanzierung. Die weiteren Betreuungsformen werden vom Land nur mit einer Betreuungspauschale gefördert. Häufig ist diese Pauschale nicht kostendeckend. Als Folge sind zusätzliche kommunale Eigenanteile für diese Betreuungsform erforderlich.

Vergleicht man die Anzahl der Schüler in der OGS-Betreuung mit der Anzahl der Schüler in der Betreuungsform „Schule von Acht bis Eins“, stellt man fest, dass die Konkurrenzsituation zwischen diesen Betreuungsformen in den Grundschulen unterschiedlich ausgeprägt ist.

Schüler-Zahlen in den Betreuungsformen „Schule von Acht bis Eins“ je Standort 2018

Kennzahlen	Sonnenschule, Standort Westwall	Sonnenschule, Standort Neu-Listernohl	Attandarra-Schule, Standort Südwall	Attandarra-Schule, Standort Am Stürzenberg	Grundschule Ennest	Grundschule Helden
Schüler gesamt	242	84	167	156	129	126
Anzahl Teilnehmer „Acht bis Eins“	62	23	29	36	33	32
Anteil Acht bis Eins in Prozent	25,62	27,38	17,36	23,08	25,58	25,40

Mit Blick auf die standortbezogene Teilnahmequote an dem Angebot der Schule von „Acht bis Eins“ wird deutlich, dass insbesondere an den beiden Standorten mit der geringsten OGS-Teilnahmequote, mehr Schülerinnen und Schüler dort die Betreuung von „Acht bis Eins“ in Anspruch nehmen.

Eine weitere mögliche Ursache für die zum Teil ausgeprägte Nutzung der Schule von „Acht bis Eins“ ist laut Aussage der Hansestadt Attendorn, dass häufig noch eine Betreuung der Kinder innerhalb der eigenen Familienstruktur möglich ist und auch bevorzugt wird.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte entscheiden, ob langfristig mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.

3.5 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.

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

In der **Hansestadt Attendorn** sind die Bearbeitung und strategische Planung für die OGS im Amt 40 für Bildung, Sport, Kultur und Stadtmarketing angesiedelt, welches dem Dezernat I zugeordnet ist.

Für die Steuerung, Planung, Koordination der OGS-Betreuung, die Beantragung und Weiterleitung der Landesmittel sowie die Erhebung der Elternbeiträge setzt die Stadt im Vergleichsjahr 2018 0,28 Vollzeit-Stellen ein.

Die Aufgabe OGS wird in den Jahren 2017 und 2018 an den OGS-Standorten von unterschiedlichen Durchführungsträgern wahrgenommen. An der Gemeinschaftsgrundschule Ennest, sowie am Haupt- und Teilstandort der Sonnenschule und an der katholischen Grundschule Helden ist

die KiG „Kinder im Ganztag“ gGmbH mit der Durchführung der OGS beauftragt. An der Attandarra-Schule wird die OGS an beiden Schulstandorten durch den DRK-Kreisverband Olpe e.V. durchgeführt.

Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte für die OGS sind bei den Durchführungsträgern angestellt.

3.5.2 Steuerung

- Die Hansestadt Attendorn bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Aus Sicht der gpaNRW ist es positiv zu werten, dass sie das Handeln nicht ausschließlich den Durchführungsträgern überlässt.

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 Ganztag aktiv mitwirken.

Grundlage für die Durchführung des OGS-Angebotes in der **Hansestadt Attendorn** sind die Kooperationsverträge mit den jeweiligen Durchführungsträgern. Darin sind die Rahmenbedingungen für die Durchführung der OGS, wie z.B. die Finanzierung, Personaleinsatz und Vertragslaufzeiten festgelegt. Insbesondere zur finanziellen Ausgestaltung der Kooperationsverträge folgen weitere Ausführungen im Kapitel 3.6.2.3 Transferleistungen OGS.

Zudem gibt es für die einzelnen Schulstandorte aktuelle pädagogische Konzepte. Lediglich das Konzept der Attandarra-Schule für beide Schulstandorte entspricht nicht dem aktuellen Stand und wird nach Aussage der Hansestadt Attendorn derzeit überarbeitet.

Die Hansestadt Attendorn nimmt regelmäßig an den Treffen des Regionalen Bildungsnetzwerkes des Kreises Olpe statt. Dort erfolgt ein Austausch zwischen den Schulträgern, den verschiedenen Durchführungsträgern sowie den Schulleitungen auf Kreisebene. Die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards für die Offene Ganztagschule ist dabei eines der Ziele.

Die Hansestadt Attendorn plant außerdem künftig regelmäßige Treffen, an denen die Verwaltung, die Durchführungsträger, die OGS-Leitungen und die Schulleitungen teilnehmen sollen. Nach eigener Aussage möchte die Hansestadt Attendorn diese Treffen künftig als feste Institution etablieren, umso die Umsetzung des OGS-Angebotes nah begleiten und mitgestalten zu können.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Die Aufwendungen für die OGS sind im Produkt Grundschulen enthalten und werden bisher nicht separat abgebildet.

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.

Die **Hansestadt Attendorn** erfasst die Erträge und Aufwendungen für die OGS in dem Produkt „21.211.01 Grundschulen“. Zum Teil hat sie in dem Produkt Grundschulen Sachkonten eingerichtet, über die separat z.B. die Landeszuweisungen und die Elternbeiträge der OGS zugeordnet werden. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS und die Abschreibungen sind nicht über separate Sachkonten abgebildet. Zur Ermittlung der Gesamtaufwendungen und Bildung der Finanzkennzahlen OGS wurden daher die Gebäudeaufwendungen und Abschreibungen in Abstimmung mit der Hansestadt Attendorn, auf der Basis des Flächenschlüssels (Anteil OGS-Flächen an Grundschulgebäude gesamt) in die Berechnung einbezogen. Durch die konkrete Ermittlung der gesamten Aufwendungen, wird der Ressourceneinsatz für die OGS transparent und der Fehlbetrag OGS kann durch Gegenüberstellung aller Erträge und Aufwendungen ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte alle Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder einer Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage und Datentransparenz geschaffen werden.

→ **Feststellung**

Die Hansestadt Attendorn erhebt bislang keine steuerungsrelevanten Kennzahlen für den Bereich OGS. Ein Berichtswesen gibt es bisher nicht.

Die Erhebung, Fortschreibung und Analyse von Kennzahlen stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument dar. Die Hansestadt Attendorn wertet bislang keine steuerungsrelevanten Kennzahlen aus. Sie könnte die Kennzahlen aus diesem Bericht verwenden und fortschreiben. Die OGS-Weiterentwicklung folgt in Attendorn dem quantitativen Bedarf. Ein Berichtswesen oder Steuerung gibt es in Attendorn bisher noch nicht.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerung der OGS-Aufgabe ist es sinnvoll, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig fortzuschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik mehr Transparenz geschaffen werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

- Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist in der Hansestadt Attendorn vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind die hohen Transferaufwendungen an die Durchführungsträger.

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.

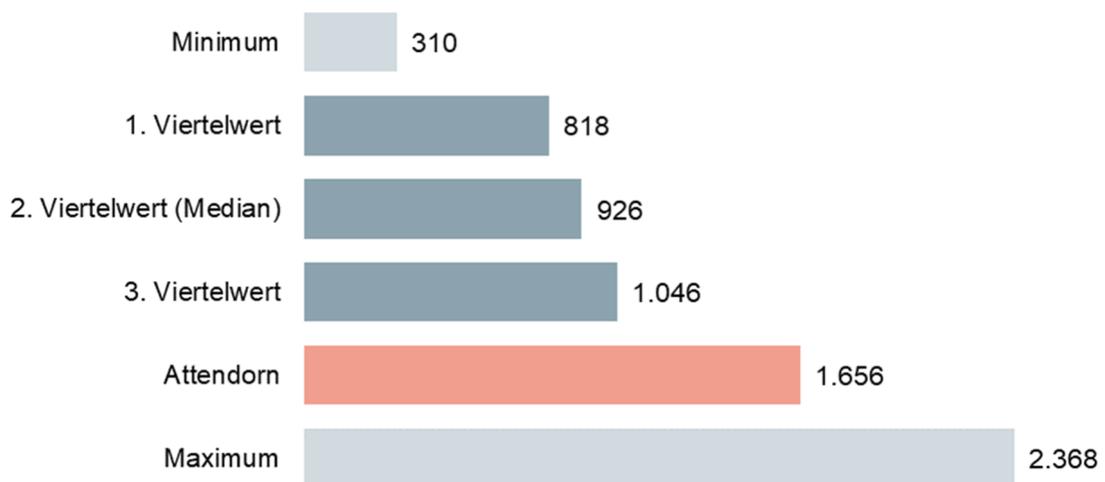
Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbaren Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für

eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Die **Hansestadt Attendorn** verzeichnet im Bereich OGS einen Fehlbetrag von rund 494.000 Euro in 2018.

Die Kennzahl „Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler ist.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



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

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	20,28	4,26	6,42	10,18	13,08	26,25	22
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	574	124	195	270	376	740	22

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge OGS

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 die OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹⁰ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ Feststellung

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Attendorn vergleichsweise niedrig. Die Elternbeitragsatzung der Hansestadt Attendorn bietet noch Handlungsmöglichkeiten.

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

Die Elternbeiträge der **Hansestadt Attendorn** basieren auf der Satzung für die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch einer Offenen Ganztagschule im Primarbereich vom 20. September 2012.

Die erlassene Satzung sieht folgende Regelungen vor:

- Fünf Einkommensstufen.

¹⁰ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

- Beitragspflicht setzt erst ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 15.000 Euro pro Jahr ein.
- Der höchste Beitrag liegt in Attendorn bei 120 Euro monatlich und wird ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 60.000 Euro erhoben.
- Der Beitrag von Geschwisterkindern wird um 50 Prozent ermäßigt, ab dem dritten Kind entfällt der Beitrag.
- Für die Ferienbetreuung wird kein zusätzlicher Beitrag erhoben.

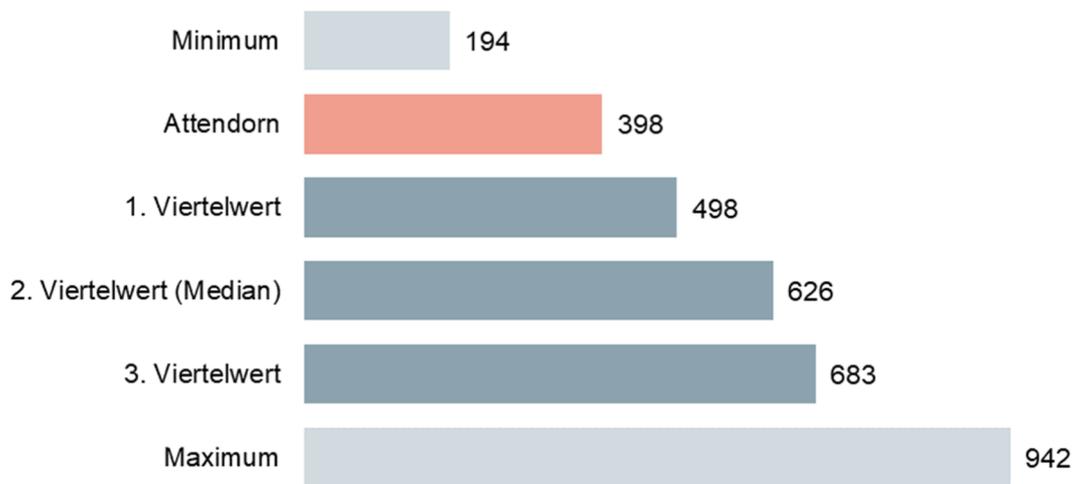
Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	99.720,00	107.520,00	108.300,00	118.545,00	160.185,00
Anzahl OGS-Schüler	237	243	272	298	319
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	421	442	398	398	502
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	k.A.	k.A.	885.106	947.491	k.A.
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	./.	./.	12,24	12,51	./.

Bei den Elternbeiträgen hat die Kommune bezogen auf die Finanzierung einen großen Handlungsspielraum. Als mögliche Stellschrauben stehen im Wesentlichen folgende Faktoren zur Verfügung:

- Verzicht auf Beitragsuntergrenze,
- angemessene Anzahl an Staffellungen,
- spürbare Steigerungen je Staffel und
- Ausschöpfung des Höchstbetrags.

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



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

Der Hansestadt Attendorn sind noch Möglichkeiten zur Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens gegeben. Rund ein Viertel der Kommunen erhöhen ihr Elternbeitragsaufkommen, indem sie den zulässigen Höchstbetrag bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro erheben. Für 2018 liegt der zulässige Höchstbetrag bei 185 Euro, in den folgenden Jahren jeweils drei Prozent höher. Um jährliche Anpassungen der Elternbeitragsatzungen zu vermeiden, haben einige Kommunen bereits jetzt die Höchstsätze der kommenden Jahre in ihren Satzungen festgeschrieben. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, Eltern mit einem Jahreseinkommen von unter 15.000 Euro in geringem Umfang an der Finanzierung der OGS zu beteiligen und damit das Elternbeitragsaufkommen insgesamt zu erhöhen. Um einkommensschwache Familien zu entlasten, wird dann häufig durch die Anzahl und Höhe der Staffeln der sozialen Komponente der Elternbeitragshebung Rechnung getragen. Dies gilt im Umkehrschluss auch für einkommensstärkere Familien, die unter Berücksichtigung von diesen sozialen Komponenten mit einem höheren Elternbeitrag einen finanziellen Beitrag zur OGS-Leistung leisten können. Darüber hinaus sind in Attendorn Optimierungsmöglichkeiten bei den Geschwisterkind-Regelungen möglich. So sind auch Ermäßigungen um weniger als 50 Prozent denkbar. Möglich wäre, die Geschwisterkind-Befreiung ab dem dritten Kind in eine Geschwisterkind-Ermäßigung

umzuwandeln sowie die Ermäßigung für das zweite Kind zu reduzieren. Die hierdurch zusätzlich erzielten Elternbeiträge sollten in der Stadt verbleiben und somit den Fehlbetrag OGS verringern. Die aktuelle Elternbeitragssatzung wurde im Jahr 2012 erlassen. Somit bestehen die Einkommensstufen und Elternbeiträge seit nunmehr 10 Jahren. Auch aus diesen Gründen bietet es sich an, die Elternbeitragssatzung anzupassen.

→ **Empfehlung**

Sofern sich die Haushaltslage der Hansestadt Attendorn verschlechtern sollte und um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung weiter zu senken, könnte die Hansestadt Attendorn die Elternbeitragssatzung aktualisieren und im Hinblick auf die Beitragshöhe sowie Einkommensstaffelungen weiter optimieren.

3.6.2.2 Aufwendungen OGS

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen.

Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 298 betreuten OGS-Schülern gestellt. Dabei wird deutlich, dass die Aufwendungen für das Angebot der OGS in der Hansestadt Attendorn vergleichsweise hoch sind.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	3.179	2.233	2.673	2.800	2.910	4.052	22
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.623	1.712	1.998	2.109	2.318	2.623	18
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	411	148	295	399	485	1.035	22

Wie sich die Aufwendungen je 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.

3.6.2.3 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.

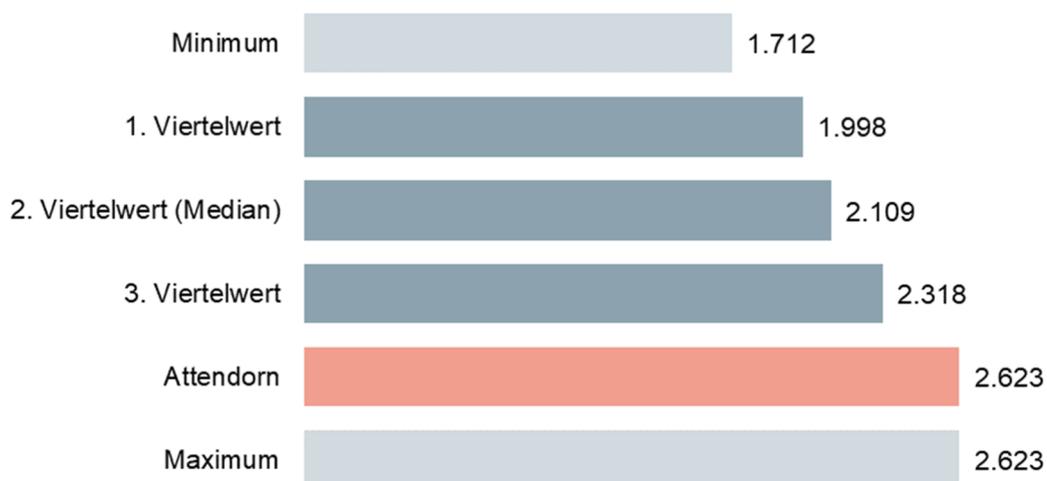
→ **Feststellung**

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Attendorn stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Ursächlich für die hohen Transferaufwendungen sind die hohen Mehrleistungen an die Durchführungsträger. Auch hier bildet die Hansestadt Attendorn den Höchstwert ab.

Die **Hansestadt Attendorn** hat die Durchführung der OGS an allen Standorten an eigenständige Durchführungsträger vergeben. Die OGS-Träger erhalten neben den weitergeleiteten Landesmitteln und dem verpflichteten Eigenanteil des Schulträgers, einen festgelegten, mit Politik und Verwaltung abgestimmten, zusätzlichen freiwilligen Zuschuss. Dieser freiwillige Zuschuss sieht für die Durchführungsträger einen Fixzuschuss in Höhe von 25.000 Euro für die ersten 25 Kinder, einen On-Top-Zuschuss für jedes weitere Kind von 1.000 Euro sowie einen On-Top-Zuschuss für jedes Kind mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Höhe von 2.000 Euro vor. Die Hansestadt Attendorn hat die Aufgabe der Durchführung der OGS vergeben, in dem sie vorab festgelegt hat, welche Leistung sie an die Durchführungsträger –über die Mindestleistung hinaus- zahlen möchte und was sie dafür von den Durchführungsträgern erwartet. Durch die bereits vorher festgelegte Finanzierung nimmt sich die Hansestadt Attendorn die Möglichkeit, die Wettbewerbssituation verschiedener Träger zu nutzen. Grundsätzlich sollten auch im Bereich der Durchführung OGS die Bieter entsprechende Angebote über Preis und Leistung erstellen, so dass der Schulträger die Möglichkeit hat sich für das beste Angebot zu entscheiden. Im Vergleich zu vielen anderen Kommunen befindet sich die Hansestadt Attendorn in einer guten und soliden Haushaltssituation. Grundlage hierfür ist unter anderem eine nachhaltige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Sofern sich die Haushaltssituation verschlechtern sollte, sollte die Hansestadt Attendorn die hohen Transferleistungen an die Durchführungsträger der OGS langfristig in den Blick nehmen.

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 18 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Die Stadt erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Die Stadt hat einen pflichtigen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und der pflichtige Eigenanteil dem Träger zur Verfügung zu stellen.

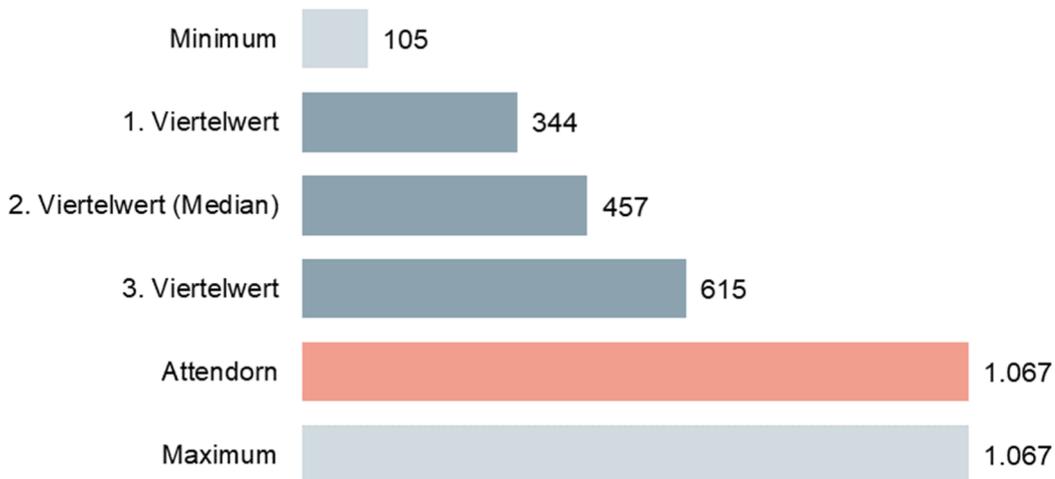
Für die Hansestadt Attendorn ergeben sich aufgrund der o. a. Erträge und Aufwendungen für die Jahre 2017 und 2018 folgende Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro:

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	112.400	128.300
Landeszuweisungen in Euro	296.032	335.391
Mindestleistung (gerundet) in Euro	408.500	463.700
Transferleistungen in Euro	686.389	781.632
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	277.900	317.900

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.022	1.067

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte im Rahmen einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Aufgabenerfüllung langfristig die vergleichsweise hohen Transferleistungen in den Blick nehmen und Markterkundungen durchführen und ggf. die Trägerleistungen neu ausschreiben.

3.6.2.4 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 Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

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

- Der Anteil der OGS-Gesamtfläche gemessen an der Bruttogrundfläche der kommunalen Grundschulgebäude ist in Attendorn leicht unterdurchschnittlich. Dies korrespondiert mit den ebenfalls leicht unterdurchschnittlichen Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche.
- Die Fläche je OGS-Schüler in qm BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Attendorn im Jahr 2018 vergleichsweise hoch. Dies spiegelt sich auch in den erhöhten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler wider. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Gebäudeaufwendungen auf eine vergleichsweise geringe OGS-Teilnehmerzahl.

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

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	411	148	295	399	485	1.035	22
Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche in Euro	63,69	33,68	51,08	66,37	88,12	165	22
Fläche je OGS-Schüler in qm	6,46	2,54	4,20	5,65	7,79	9,80	22
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	12,16	6,26	10,31	14,42	16,12	36,14	22

Die zweitgrößte OGS-Aufwandsposition in 2018 stellen in der Hansestadt Attendorn die Gebäudeaufwendungen dar.

Die Gebäudeaufwendungen für die OGS in der Hansestadt Attendorn setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusammen. Sie liegen in 2017 bei rund 150.000 Euro und in 2018 bei rund 123.000 Euro.

Wie bereits beschrieben, sind die Gebäudeaufwendungen in Attendorn dem Produkt Grundschulen zugeordnet. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS wurden daher auf der Basis des Flächenschlüssels ermittelt. Insofern kommt den Gebäudeaufwendungen hier besondere Bedeutung zu.

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude ist in der Regel eine statische Kennzahl. Diese Kennzahl verändert sich nur dann, wenn die Kommune die Räume in einer Schule anders aufteilt oder wenn Anbauten vorgenommen werden.

Dagegen ist die Kennzahl „Fläche je OGS-Schüler in qm BGF an kommunalen Grundschulgebäuden“ eine dynamische Kennzahl. Diese errechnet sich, indem die zur Verfügung stehende OGS-Gesamtfläche in Relation zur Anzahl der OGS-Schüler gesetzt wird.

→ **Feststellung**

Die Flächenverbräuche je Standort sind unterschiedlich hoch. Eine Mischnutzung ist bereits an fünf von sechs OGS-Standorten gegeben.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Stadt zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

In der Hansestadt Attendorn erfolgt an fünf von sechs OGS-Standorten eine Mischnutzung, d. h. die Räumlichkeiten werden für OGS-Zwecke und den regulär schulischen Bedarf genutzt. Nur am Standort „Südwall“ der Attandarra-Schule ist keine Mischnutzung gegeben. Insgesamt stellt die Stadt in den Jahren 2017 und 2018 1.925 qm Bruttogrundfläche für den OGS-Betrieb zur Verfügung.

Die OGS-Flächen verteilen sich auf die OGS-Standorte wie folgt:

OGS-Fläche je Standort 2018

Kennzahlen	Sonnenschule Standort Westwall	Sonnenschule Standort Neu-Listernohl	Attandarra-Schule, Standort Südwall	Attandarra-Schule, Standort Am Stürzenberg	Grundschule Ennest	Grundschule Helden
Fläche in qm BGF	404	246	333	445	186	310
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	11,54	11,63	11,23	13,01	10,34	15,34
OGS-Schüler 2018/2019	60	35	77	60	43	23
Fläche je OGS-Schüler in qm	6,74	7,03	4,33	7,41	4,33	13,49

Die Hansestadt Attendorn hat die räumliche Umsetzung des OGS-Angebotes überwiegend im Gebäudebestand verwirklicht. Lediglich an der Grundschule Helden wurden zusätzliche Flächen durch einen Anbau geschaffen. An fast allen Schulstandorten ist die Fläche je OGS-Schüler im Jahr 2018 vergleichsweise hoch und positioniert sich über dem Median. Lediglich am Standort Südwall der Attandarra-Schule sowie in Ennest ist die zur Verfügung gestellte Fläche je OGS-Schüler vergleichsweise niedrig.

Wie bereits beschrieben, ist die Kennzahl Fläche je OGS-Schüler abhängig von der Anzahl der OGS Schülerinnen und Schüler. Im Schuljahr 2020/21 nehmen insgesamt mehr Schülerinnen und Schüler das OGS-Angebot war. Bezogen auf die einzelnen Schulstandorte zeigt sich der nachfolgend dargestellte Flächenverbrauch:

OGS-Fläche je Standort 2020

Kennzahlen	Sonnen- schule Standort Westwall	Sonnen- schule Standort Neu-Lis- ternohl	Attandarra- Schule, Standort Südwall	Attandarra- Schule, Standort Am Stür- zenberg	Grund- schule En- nest	Grund- schule Hel- den
Fläche in qm BGF	404	246	333	445	186	310
Anteil der OGS-Gesamt- fläche an der BGF der kommunalen Grundschul- gebäude mit OGS-Ange- bot in Prozent	11,54	11,63	11,23	13,01	10,34	15,34
OGS-Schüler 2020/2021	92	33	63	58	48	34
Fläche je OGS-Schüler in qm	4,39	7,45	5,29	7,67	3,88	9,12

Für den Standort Helden ist auch an dieser Stelle zu berücksichtigen, dass hier die OGS-Teilnehmerzahl, wie eingangs bereits beschrieben, noch weiter steigen wird. Im Schuljahr 2020/21 ist die Teilnehmerzahl auf 34 Schülerinnen und Schülern gestiegen. Die Fläche je OGS-Schüler liegt auch unter Berücksichtigung dieses Anstieges mit 9,12 qm weit über dem Durchschnitt. An den dem Standort Westwall der Sonnenschule und am Standort Südwall der Attandarra-Schule sowie in Ennest ist die Fläche je OGS-Schüler im Jahr 2020 vergleichsweise niedrig. Die übrigen Standorte halten vergleichsweise großzügig bemessene Flächenangebote je OGS-Schüler vor.

→ **Empfehlung**

Vor einer möglichen Erweiterung der OGS-Fläche an einzelnen Standorten, sollte die Hansestadt Attendorn prüfen, ob bereits alle Möglichkeiten einer Mehrfachnutzung von Räumlichkeiten ausgeschöpft ist.

3.7 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	In der Hansestadt Attendorn nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen.	95	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte entscheiden, ob langfristig mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.	97
Organisation und Steuerung					
F2	Der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS wird nicht vollständig transparent dargestellt. Die Aufwendungen für die OGS sind im Produkt Grundschulen enthalten und werden bisher nicht separat abgebildet.	98	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte alle Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder einer Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage und Datentransparenz geschaffen werden.	99
F3	Die Hansestadt Attendorn erhebt bislang keine steuerungsrelevanten Kennzahlen für den Bereich OGS. Ein Berichtswesen gibt es bisher nicht.	99	E3	Zur Steuerung der OGS-Aufgabe ist es sinnvoll, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig fortzuschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik mehr Transparenz geschaffen werden.	99
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F4	Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist in Attendorn vergleichsweise niedrig. Die Elternbeitragssatzung der Hansestadt Attendorn bietet noch Handlungsmöglichkeiten.	101	E4	Sofern sich die Haushaltslage der Hansestadt Attendorn verschlechtern sollte und um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung weiter zu senken, könnte die Hansestadt Attendorn die Elternbeitragssatzung aktualisieren und im Hinblick auf die Beitragshöhe sowie Einkommensstaffelungen weiter optimieren.	104
F5	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Attendorn stellen den bisherigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Ursächlich für die hohen Transferaufwendungen sind die hohen Mehrleistungen an die Durchführungsträger. Auch hier bildet die Hansestadt Attendorn den Höchstwert ab.	105	E5	Die Hansestadt Attendorn sollte im Rahmen einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Aufgabenerfüllung langfristig die vergleichsweise hohen Transferleistungen in den Blick nehmen und Markterkundungen durchführen und ggf. die Trägerleistungen neu ausschreiben.	107

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Flächenverbräuche je Standort sind unterschiedlich hoch. Eine Mischnutzung ist bereits an fünf von sechs OGS-Standorten gegeben.	109	E6	Vor einer möglichen Erweiterung der OGS-Fläche an einzelnen Standorten, sollte die Hansestadt Attendorf prüfen, ob bereits alle Möglichkeiten einer Mehrfachnutzung von Räumlichkeiten ausgeschöpft ist.	110

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	6	6	6	6	6
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	5	5	6	6	6
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	1	1	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	5	5	6	6	6

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	918	901	898	904	908
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	918	901	898	904	908
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	918	901	898	904	908
davon OGS-Schüler	237	243	272	298	319

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	./.	./.	20,48	20,85	./.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	421	442	398	398	502
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	3.314	3.226	./.
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	./.	./.	./.
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	2.474	2.579	2.523	2.623	2.792
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	1.097	1.022	1.067	1.050
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	607	454	./.

4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die Hansestadt Attendorn hat bereits die Vorteile erkannt, Vergabeverfahren durch eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) rechtssicher und einheitlich abzuwickeln. Grundsätzlich wird durch eine ZVS umfangreiches Fachwissen an zentraler Stelle vorgehalten. Die Hansestadt Attendorn bedient sich dafür auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein. Durch die Durchführung von zahlreichen Vergabemaßnahmen ist dort ein umfangreicher Erfahrungsschatz vorhanden. Die interkommunale Zusammenarbeit stellt eine effektive und wirtschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben dar.

Die Zentralen Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein wird von der Hansestadt Attendorn jedoch für viele Vergabeverfahren nicht genutzt. Vielmehr werden Vergaben der Hansestadt Attendorn noch häufig dezentral durch die einzelnen Bedarfsstellen durchgeführt. Die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabemaßnahmen wird dadurch erschwert.

Die Dienstanweisung Vergabe basiert zum Teil auf überholte Rechtsvorschriften. Eine Überarbeitung bzw. Neuaufstellung ist dringend geboten, damit sie ihre notwendige Akzeptanz bei den Bediensteten findet und die Gewähr für rechtssichere Vergabeverfahren liefert.

In der Hansestadt Attendorn findet eine umfangreiche Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen von Vergabeverfahren statt. Eine Beschränkung der Beteiligung auf relevante Verfahren kann einen Beitrag zur Optimierung der Prüfvorgänge leisten.

Die Hansestadt Attendorn beugt der Korruption gut durch eine eigene Dienstanweisung vor. Ergänzungen in dieser Dienstanweisung können noch weitere präventive Wirkungen entfalten. Eine regelmäßige Beteiligung der Bediensteten und die Durchführung einer Schwachstellenanalyse liefert weitere Erkenntnisse zu besonders gefährdeten Bereichen und führen zu einer weiteren Sensibilisierung der Beteiligten.

In der Hansestadt Attendorn werden zur Entlastung des städtischen Haushalts Sponsoringleistungen angenommen. In der Dienstanweisung Korruption werden bereits teilweise Regelungen

für Sponsoring getroffen. Mit zusätzlichen Vorgaben kann der Schutz der Verwaltung vor möglichen Korruptionsvorwürfen weiter verbessert werden. Die regelmäßige Annahme von Sponsoringleistungen durch die Hansestadt Attendorn untermauern die Relevanz und die Notwendigkeit für die Ergänzungen.

Ein systematisches und standardisiertes Bauinvestitionscontrolling (BIC) trägt zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung bei der Umsetzung kommunaler Baumaßnahmen bei. Zudem werden ganzheitliche Daten- und Projektgrundlagen geschaffen, die als Informations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik genutzt werden können. Ein BIC sollte daher bei größeren und/oder bedeutsamen Projekten nach einheitlichen Vorgaben eingerichtet werden.

Ein weiterer Baustein eines solchen BIC ist die zentrale Betrachtung von Nachträgen und Abweichungen. Diese sollte bei jeder Maßnahme vorgenommen werden. So werden Ursachen für die Entwicklung von Abweichungen und Nachträgen ermittelt. Zudem können bestimmte Bieterstrategien erkannt werden. Die Ergebnisse liefern wertvolle Hinweise, die bei zukünftigen Vergaben berücksichtigt werden.

Verbesserungspotential der Vergabeverfahren zeigen die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen, beispielsweise im Rahmen der notwendigen Vergabedokumentationen. Diese schützt u. a. vor möglichen Korruptionsvorwürfen. Weitgehende Transparenz im Vergabeverfahren schafft Vertrauen in das rechtmäßige Handeln der Verwaltung.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Hansestadt Attendorn aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

4.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die heutige Dienstanweisung berücksichtigt zum Teil nicht die aktuellen Regelungen des Vergaberechts. Eine Überarbeitung ist zur rechtsichereren und einheitlichen Durchführung von Vergabeverfahren geboten. Die Hansestadt Attendorn führt Vergabeverfahren nur teilweise durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein durch. Häufig werden Ausschreibungsverfahren von den Bedarfsstellen vorgenommen. Es ist noch keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Hansestadt Attendorn wird sehr intensiv in die Vergabeverfahren eingebunden. Eine Beschränkung auf relevante Beteiligungen kann eine vertiefte Prüfung der vergaberechtlichen Verfahren fördern. Die vorhandenen Regelungen zur Beteiligungen der örtlichen Rechnungsprüfung sind unvollständig.

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

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

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

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

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

Die **Hansestadt Attendorn** hat die Dienstanweisung über die Vergabe von Leistungen – VOL – und Bauleistungen – VOB vom 01. Oktober 1999 erlassen. Sie hat bis heute nur einen Nachtrag erfahren, der am 04. März 2005 Gültigkeit erlangt hat. Einige der darin enthaltenen Regelungen basieren nicht mehr auf den aktuellen Rechtsstand des Vergaberechts. Es fehlen zum Teil Regelungen zu wesentlichen vergaberechtlichen Sachverhalten, wie etwa klare Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bedarfsstellen und zentraler Vergabestelle oder Ausführungen zum Oberschwellenbereich. Andere Regelungen sind unzureichend.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ihre überalterte Dienstanweisung Vergabe neu aufstellen. Die Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für eine Neuaufstellung dienen. Mit einer Überarbeitung hat die Stadt bereits während der laufenden Prüfung begonnen.

Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung hat die Hansestadt Attendorn mit der Überarbeitung der Dienstanweisung Vergabe begonnen. Der erarbeitete Entwurf befindet sich zum Zeitpunkt der Abschlussgespräche in der rechtlichen Abstimmung und soll voraussichtlich noch

im September 2021 beschlossen werden. Die Hansestadt Attendorn hat keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Vielmehr führt die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein einige Vergabeverfahren für die Hansestadt Attendorn auf Grundlage des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 30. November 2015 durch. Diese interkommunale Zusammenarbeit stellt eine effektive Möglichkeit der kommunalen Aufgabenerledigung dar.

Mit dieser interkommunalen Zusammenarbeit wurden auch Teile von elektronischen Vergabeverfahren in der Hansestadt Attendorn eingeführt. Bei der zentralen Vergabestelle des Kreises wird komplexes vergaberechtliches Fachwissen an zentraler Stelle gebündelt. Sie leistet somit einen Beitrag für die Durchführung von rechtssicheren und einheitlichen Vergabeverfahren. Der öffentlich-rechtliche Vertrag sieht die Durchführung aller kommunalen Ausschreibung ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro durch die ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein vor. Verfahren unterhalb dieser Wertgrenze können nach Absprache mit dem Kreis ebenfalls durch die zentrale Vergabestelle vorgenommen werden. Im Zuge des durchgeführten Interviews der gpaNRW mit der Hansestadt Attendorn und auch bei den Maßnahmenbetrachtungen unter dem Kapitel 4.7 zeigt sich jedoch, dass zahlreiche Vergabeverfahren von den Bedarfsstellen (Ämtern) der Hansestadt Attendorn vorgenommen werden. Das gilt auch für Vergaben, die die vorgesehene Wertgrenze von 10.000 Euro überschreiten.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein in Anspruch nehmen, wie es die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vorsieht. Sie sollte die Abwicklung von Vergabeverfahren über die ZVS des Kreises im Zuge der Änderung der Dienstanweisung Vergabe verpflichtend einführen.

Die Hansestadt Attendorn hat aktuell noch keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz. Beispielsweise ist mit einem solchen System ein Informationsaustausch zwischen zentraler Vergabestelle, örtlichen Rechnungsprüfung und Bedarfsstelle jederzeit und ohne Postwege möglich. Leistungsverzeichnisse können von der Bedarfsstelle direkt in das Programm eingepflegt werden. Die Unterlagen können durch die ZVS digital weiterbearbeitet werden. Eine solche Software unterstützt alle am Vergabeverfahren Beteiligten. Bei der Inanspruchnahme der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein sollte ein einheitliches Programm eingesetzt werden, um Schnittstellenprobleme auszuschließen. Eine solche Fachsoftware liefert noch folgende weitere Vorteile:

- Unterstützt die Zentrale Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- dient der Dokumentation der einzelnen Vergabeschritte.

Folgende Funktionen sollte diese Software haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,

- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Analysehilfe Vergabe,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte in Abstimmung mit der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein eine einheitliche Vergabemanagementsoftware einführen, die ihre Bediensteten bei der Abwicklung der Vergabemaßnahmen unterstützt.

In der Hansestadt Attendorn ist die örtliche Rechnungsprüfung eng in die Vergabeverfahren eingebunden. Die Dienstanweisung Vergabe schreibt eine Vorlage der Vergabevorschläge ab einem Auftragswert von 1.000 Euro brutto vor. So wird die örtliche Rechnungsprüfung nach eigenen Angaben jährlich bei rd. 450 Vergabeverfahren beteiligt und stößt laut ihrer Aussage an ihre Leistungsgrenzen, zumal der örtlichen Rechnungsprüfung auch alle Rechnungen vorzulegen sind.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte in ihren internen Vorgaben die Schwelle für die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Zuge von Vergabemaßnahmen neu festlegen. Eine Beteiligung sollte bei relevanten Verfahren stattfinden.

Für die Tätigkeiten der Rechnungsprüfung der Hansestadt Attendorn gilt die Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt der Hansestadt Attendorn vom 19. Mai 2010. Zudem regelt die Dienstanweisung Vergabe die notwendige Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaben im Wert von mehr als 1.000 Euro brutto. Wesentliche Regelungen als Grundlage für die Beteiligung der Rechnungsprüfung sind nicht bzw. unzureichend getroffen. Nach Ansicht der gpaNRW sollten schriftliche Regelungen für die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung vorhanden sein, die mindestens folgende Vorgaben enthalten:

- Regelungen über die Anzeige der beabsichtigten Vergaben mit den vorzulegenden Unterlagen (z.B. Kostenberechnung, Vermerk über Wahl Vergabeart etc.),
- Regelungen über Teilnahmemöglichkeiten an Submissionen und Abnahmeterminen (beispielsweise Info über Termin um die Möglichkeit der Teilnahme zu eröffnen),
- Regelungen über die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen von Nachträgen sowie bei Vergabeverfahren und Verfahren vor Vergabekammern,
- Regelungen über die Informationen im Zuge von Verfehlungen nach § 5 Korruptionsgesetz,

- Regelungen über die erforderlichen schriftlichen Bestätigungen der örtlichen Rechnungsprüfung und
- Festlegungen von Wertgrenzen.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren in ihren Dienstanweisungen ergänzen.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Hansestadt Attendorn beugt der Korruption vor. Sie hat dafür eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen, die allerdings noch nicht alle Regelungen nach dem KorruptionsbG enthält. Optimierungspotential ergibt sich durch die regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten und der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

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 KorruptionsbG¹¹ 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.

¹¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Die **Hansestadt Attendorn** hat 2005 die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen. Mit dieser Dienstanweisung wird das Ziel verfolgt, der Korruption durch geeignete Maßnahmen vorzubeugen. Tatsächlich auftretende Fälle sollen uneingeschränkt aufgeklärt und verfolgt werden. So enthält die Dienstanweisung eindeutige Regelungen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen. Danach ist die Annahme von Geld ausnahmslos unzulässig.

Die Dienstanweisung wird allen neuen Mitarbeitern bei Dienstantritt ausgehändigt. Eine regelmäßige Information durch Belehrungen, Schulungen oder ähnlichen findet darüber hinaus nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Bediensteten regelmäßig über die Inhalte der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und damit eine weitere Sensibilisierung zum Thema Korruptionsprävention bewirken.

Der Dienstanweisung Korruption der Hansestadt Attendorn ist als Anlage ein Orientierungs- und Handlungsrahmen zur Vorbeugung von Korruption beigelegt. Diese enthält allgemeine Informationen, beispielsweise über Bereiche, in denen im Allgemeinen Korruptionsrisiken bestehen. Ein konkreter Bezug auf die korruptionsgefährdeten Bereiche und Einrichtungen, die speziell in der Hansestadt Attendorn bestehen, wird dabei noch nicht hergestellt. Eine besonders gut geeignete Form zur Ermittlung der korruptionsgefährdeten Bereiche in einer Kommune ist die Durchführung einer Schwachstellenanalyse. Die Bediensteten sollten dazu einbezogen werden.

Mit einer solchen 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 durch „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Hansestadt Attendorn hat bisher noch keine derartige Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ihre besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten definieren und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Die Schwachstellenanalyse sollte regelmäßig wiederholt werden.

Das KorruptionsbG enthält einige Regelungen bzgl. der Informations-, Melde- und Auskunftspflichten, die für die Kommunen relevant sind. So wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet. Dieses Register enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Unternehmen. Nach § 8 des KorruptionsbG sind die Kommunen als öffentliche Auftraggeber bei Überschreiten bestimmter Wertgrenzen verpflichtet, vor der Auftragsvergabe bei der Informationsstelle anzufragen, ob dort Eintragungen bezüglich des Bieters vorliegen. In Attendorn nimmt diese Aufgabe das Sekretariat des Bauamtes wahr, ohne dass dafür besondere Regelungen in der Dienstweisung bestehen.

Werden einer Kommune Verfehlungen von Unternehmen bekannt, so ist sie nach § 5 KorruptionsbG verpflichtet, diese der Informationsstelle zu melden. Derartige Verfehlungen sind zwar in der Hansestadt Attendorn noch nicht bekannt geworden, trotzdem sollte durch klare Zuständigkeitsregelungen der rechtssichere Umgang derartiger Fälle sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die Zuständigkeiten für die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte bzw. Mitteilungen nach §§ 5 und 8 KorruptionsbG eindeutig in ihrer Dienstweisung festlegen.

Eine weitere Verpflichtung ergibt sich aus § 16 KorruptionsbG. Danach sind Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Ehrenordnung der Hansestadt Attendorn vom 12. Februar 2020 regelt diesen Sachverhalt und schreibt vor, dass die Auskünfte auf der Homepage der Stadt öffentlich bekanntgemacht werden.

Nach § 17 KorruptionsbG besteht ferner die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG NRW¹² vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Dieser Verpflichtung ist der Bürgermeister der Hansestadt Attendorn durch eine Auflistung seiner Nebentätigkeiten nachgekommen einschließlich der Veröffentlichung der gezahlten Vergütung, ohne dass dafür besondere interne Regelungen getroffen wurden.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte eindeutige Zuständigkeitsregelungen treffen, wer die Veröffentlichungspflichten nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG überwacht. Zudem sollten Art und der Zeitpunkt der Veröffentlichung festgelegt werden.

Mittlere und große kreisangehörige Städte sollen nach § 21 KorruptionsbG Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dieses aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, sind die Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.

Das Thema Rotation war nach Aussage der Hansestadt Attendorn vor Jahren schon einmal Thema, wurde aber im weiteren Verlauf nicht weiterverfolgt. Daher wird in Attendorn zurzeit

¹² Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz vom 14. Juni 1916)

keine systematische Rotation in den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben eine Rotation der Beschäftigten in den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen durchführen. Sollte dieses aus zwingenden Gründen nicht möglich sein, hat sie Maßnahmen zur Kompensation zu treffen und zu dokumentieren und dieses der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.

Nach Aussage der Stadt Attendorn ist bereits während der laufenden überörtlichen Prüfung mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Einführung einer Job-Rotation begonnen worden.

4.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Hansestadt Attendorn erhält Sponsoringleistungen, hat dafür aber noch keine ausreichenden Rahmenbedingungen festgelegt.

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 **Hansestadt Attendorn** erhält aktuell Sponsoringleistungen. So werden beispielsweise Kreisverkehre durch Landschaftsgärtner gestaltet und gepflegt. Der Gärtner weist durch ein Werbeschild auf seine Leistungen hin. Ein anderes Beispiel liefert das Ticketsystem des Theaters. Dort werden die Tickets mit dem Werbeaufdruck einer heimischen Bank versehen, die als Gegenleistung mit einem Geldbetrag das Theaterprogramm unterstützt. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung weist ein Rollbanner im Foyer des Rathauses auf die erfolgreiche Finanzierung eines städtischen Kfz durch Sponsoren hin, wofür sich die Hansestadt Attendorn ausdrücklich bedankt.

Attendorn hat bisher lediglich in der Anlage zur Dienstanweisung Korruption auf die Gefahr hingewiesen, dass durch Sponsoringleistungen verborgene Korruptionsversuche unternommen werden können. Es wird vorgeschrieben, schon im Vorfeld mit dem Bürgermeister abzustimmen, ob Sponsoring seitens der Hansestadt Attendorn angenommen wird. Zudem ist über Sponsoring-Leistungen in jedem Fall ein schriftlicher Vertrag zu schließen.

Nach Ansicht der gpaNRW sollten für Sponsoringleistungen weitere Regelungen in Form einer Dienstanweisung festgehalten werden, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten:

- Zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt max. zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung¹³ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Als weitere Grundlage kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

4.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

In der Hansestadt Attendorn sind Teile eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling betreibt sie noch nicht. Sämtliches Potenzial aus der zentralen und standardisierten Steuerung einer (Bau-)Maßnahme während der Planungs- und Ausführungsphase wird noch nicht ausgenutzt.

¹³ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesminister – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Hansestadt Attendorn basieren zum Teil auf dezentral vorliegende Datengrundlagen, die von den beteiligten Fachämtern in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert, wie sie auch im Zuge der Maßnahmenbetrachtung festgestellt wurden, geben Hinweise auf teils weitere notwendige Bedarfsfeststellungen.

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.

In der **Hansestadt Attendorn** sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene des ausführenden Fachamtes zu finden. Der Bedarf wird im Regelfall von den zukünftigen Nutzern vorgetragen. Weitere Bedarfsgrundlagen werden durch die zuständige Organisationseinheit in den Planungsprozess eingebracht. Zentrale Datengrundlagen gibt es im Regelfall nicht. Teilweise werden in Attendorn Arbeitsgruppen eingerichtet, die den Projektablauf begleiten. Der Verwaltungsvorstand ist in den Planungs- und Ausführungsprozess eingebunden.

Für notwendige Entscheidungen werden Kostenschätzungen aufgestellt. Zum Teil bedient man sich dafür externen Planern. Die Beteiligung der örtlichen Politik erfolgt in Form der Vorstellung des Bauprogramms einschließlich der voraussichtlichen Kosten. Bei den freiwilligen Maßnahmen der Hansestadt Attendorn erfolgt eine politische Beteiligung frühestmöglich. Bei anderen Maßnahmen, die der Sicherung der gemeindlichen Infrastruktur dienen, erfolgt die Beteiligung teils erst nach Abschluss der Genehmigungsplanung. Die Priorisierung der einzelnen Maßnahmen findet im Rahmen der Haushaltsberatungen statt.

Für die Beratungen im politischen Raum werden neben den Kostenschätzungen auch alternative Lösungsansätze mit den einhergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Verwaltung erarbeitet. Während der Ausführung bedient sich die Hansestadt Attendorn einer „Computer-Aided Facility Management (CAFM)-Anwendung“, eine Software-Lösung, die mehrere Facility-Management Funktionen in sich vereint. Arbeitsprozesse werden mit diesem Produkt unterstützt. Zusätzlich stehen erforderliche Daten der Gebäude zur Verfügung. So ist es beispielsweise möglich, während der Ausführung auf Grundlage der Kostenberechnung nach DIN 276 regelmäßig und tagesaktuell einen Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen, um Abweichungen frühzeitig zu erkennen. Auf diese Weise wird das zur Verfügung stehende Budget im Blick gehalten.

Ein einheitliches, zentrales und vorgegebenes System zur Steuerung von geplanten Maßnahmen, welches für alle in der Hansestadt Attendorn durchzuführenden Projekte gilt, gibt es noch nicht. Vielmehr verbleibt die Federführung der Maßnahmen während der gesamten Zeit beim jeweils zuständigen Fachamt.

Auch in Attendorn machen Baumaßnahmen und Investitionen einen wesentlichen Anteil der Ausgaben der Kommune aus. Im Haushalt 2020 und 2021 sind zahlreiche Investitionen vorgesehen, die sich unter anderen aus folgenden Schwerpunkten zusammensetzen:

- Verkehrsinfrastruktur rd. 7.778.000 Euro
- Gebäudemanagement rd. 8.475.000 Euro
- Abwasserbeseitigung rd. 3.277.500 Euro
- Gewässer- und Hochwasserschutz rd. 200.000 Euro
- Öffentliche Grünanlagen/Tourismus rd. 2.000.000 Euro

Dazu kommen vielfach noch weitere Aufwendungen zur Werterhaltung des Anlagevermögens, die rechtlich nicht als Investitionen zu veranschlagen sind. Auch viele dieser Maßnahmen erfordern genaue Bedarfsanalysen im Rahmen eines BIC.

Die Hansestadt Attendorn zählt auf Grund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle Maßnahmen notwendig. Attendorn sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein zentrales und koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie eine Dienstanweisung erlassen, die mindestens folgende Regelungen trifft:

- Welche Stelle ist für das BIC verantwortlich,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie wird das Entscheidungsgremium besetzt,
- welche Aufgaben hat die für das BIC zuständige Stelle,
- welche Zuständigkeiten bestehen für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) eingeschaltet werden sollen.

Nach dem Verständnis der gpaNRW kann im frühen Stadium der Planung das größte Steuerungspotenzial genutzt werden. Mit einer qualifizierten Bedarfsplanung wird die Grundlage für eine wirtschaftliche und sparsame Maßnahmenausführung geschaffen. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgaben zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

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, die die Maßnahme primär abwickelt, 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.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte verbindliche Regelungen für ein zentrales und einheitliches Bauinvestitionscontrolling festhalten. Sie sollte dazu festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Einzelne bereits vorhandene Bausteine der Projektsteuerung können in das zentrale BIC integriert werden. Der gesamte Projektablauf sollte an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.

4.6 Nachtragswesen

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

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

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Hansestadt Attendorn vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen von Auftragswerten der Hansestadt Attendorn sind im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Der niedrige Anteil an Nachträgen erklärt sich zum Teil durch unterbliebene Nachtragsverhandlungen.

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

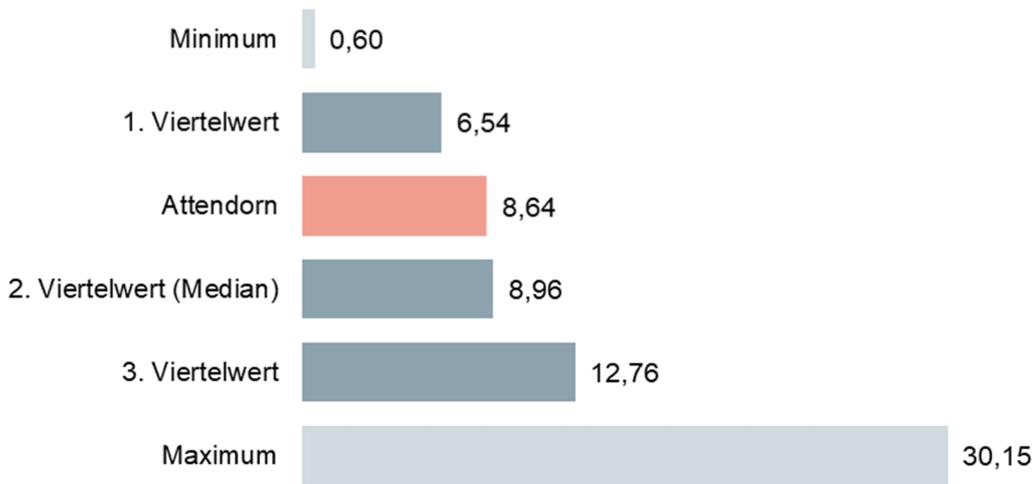
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

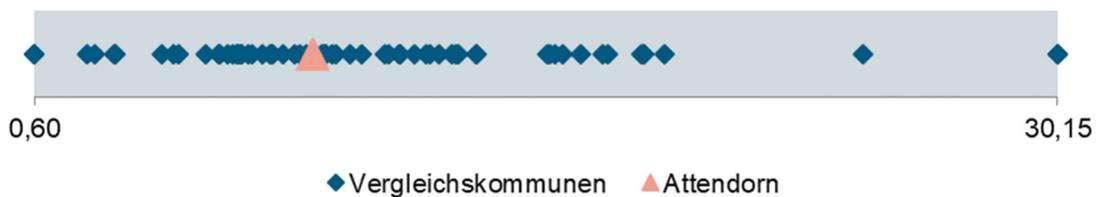
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.502.207	
Abrechnungssummen	7.433.443	
Summe der Unterschreitungen	328.819	4,38
Summe der Überschreitungen	260.056	3,47

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Hansestadt Attendorn** 23 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 305.391 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Hansestadt Attendorn damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Im Rahmen der Betrachtung der Abweichungen bezieht die gpaNRW die Über- und Unter-

schreitungen als Summe mit ein. Eine Saldierung wird nicht vorgenommen. Auch wenn Unterschreitungen auf den ersten Blick erfreulich erscheinen, da sie die Stadtkasse nicht so stark belasten, können sie Hinweise für Mängel bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse liefern. Daher sind für die Erstellung der Vergabeunterlagen ausreichende fachliche und zeitliche Ressourcen bereitzustellen. Es wird nicht immer möglich sein, jegliche Leistung vollständig und umfassend vorherzusehen. Es steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen und Nachtragsaufträge zu begrenzen. Ziel muss es sein, die Abweichungen so gering wie möglich zu halten.

Der Anteil von Abweichungen vom Auftragswert der Hansestadt Attendorn ist im Jahr 2019 geringer als bei der Hälfte der anderen Vergleichskommunen. Er liegt leicht unterhalb des Median. Der prozentuale Wert der Abweichungen betrug im Jahr 2018 noch 3,28 Prozent. Er stieg im Jahr 2019 auf 8,64 Prozent und im Jahr 2020 auf 8,70 Prozent. So gehört Attendorn im Jahr 2020 schon zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den größeren Abweichungswerten, wenn auch nur leicht oberhalb des Median.

Auffällig ist in Attendorn die erhebliche Steigerung der Abweichungen, die mit einer gleichzeitigen Zunahme der Auftragswerte einhergeht. Basierend auf das Vergleichsjahr 2018 vervielfachte sich das Auftragsvolumen im Jahr 2019 um den Faktor 3,1. Im Jahr 2020 wurde das knapp 2,5-fache an Auftragswerten vergeben.

Im Zuge der Ausführung von Maßnahmen kommt es vor, dass Änderungen der Leistungsbeschreibungen oder zusätzliche Leistungen erforderlich werden. In diesem Fall werden Nachtragsverhandlungen mit dem ausführenden Unternehmen aufgenommen. Eine Erweiterung des Leistungsumfangs wird im Regelfall mit einem Nachtragsauftrag vereinbart. Im Zuge der überörtlichen Prüfung wurde der prozentuale Anteil der erteilten Nachträge zur Auftragssumme betrachtet. Dieser beträgt in der Hansestadt Attendorn im Vergleichsjahr 2019 lediglich 0,78 Prozent. Attendorn gehörte damit zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten prozentualen Anteil an Nachträgen. In den weiteren betrachteten Jahren wurden von Attendorn überhaupt keine Nachtragsaufträge erteilt.

Bei der Ermittlung der Abweichungswerte wird die Differenz zwischen Auftragswert und Abrechnungswert ermittelt und prozentual ins Verhältnis gesetzt. Ggf. erteilte Nachtragsaufträge bleiben dabei unberücksichtigt. Es fällt in der Hansestadt Attendorn deutlich auf, dass die Anteile der Nachträge erheblich niedriger sind, als die ermittelten Abweichungen. Diese Aussage liefert Hinweise auf mögliche unterbliebene Nachtragsverhandlungen. Weitere Indizien dafür liefern auch die Maßnahmenbetrachtungen unter 4.7.

Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragsmanagement kann einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen und Nachträgen liefern. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Abschnitt näher ein.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die bestehenden Regelungen der Hansestadt Attendorn zum Umgang mit Nachträgen sind für eine einheitliche Vorgehensweise nicht ausreichend. Eine systematische Auswertung der Abweichungen und Nachträge findet zum Teil durch Gegenüberstellung der voraussichtlichen Kosten und der Gesamtabrechnungssummen statt. Ein Soll-Ist-Vergleich auf Einzelpreisebene findet in der Regel nicht statt.

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

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

Die **Hansestadt Attendorn** hat nur wenige Regelungen zum Umgang mit Nachträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Danach sind Nachträge auf Grundlage eines Nachtragsangebotes zu erteilen, soweit nicht Einheitspreise aus dem Hauptangebot übernommen werden können. Die Aufträge sind rechtzeitig schriftlich zu erteilen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist sofort nach Bekanntwerden der Notwendigkeit des Nachtrages unter Angabe der voraussichtlichen Kosten zu beteiligen.

Weitere Vorgaben, wie beispielsweise die standardisierte Vorgehensweise von Nachtragsverhandlungen oder die eindeutige Zustimmungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung, gibt es nicht. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen, dass erforderliche Nachträge zum Teil nicht vereinbart werden. Die entstandenen Mehraufwendungen werden oft erst zu einem Zeitpunkt behandelt, wenn bereits die Schlussrechnung vorliegt. Auf die Schaffung einer rechtssicheren Vertragsgrundlage in Form eines Nachtragsauftrages wird so häufig verzichtet. Beispielhaft ist hierfür die Maßnahmenbetrachtung unter 4.7.2. Auch der im Kapitel 4.6.1 ermittelte niedrige Anteil an Nachträgen belegt diese Annahme. Attendorn gehört im gesamten Betrachtungszeitraum zu den Kommunen mit den geringsten Nachtragswerten.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienstanweisung ergänzen. Dabei sollte verdeutlicht werden, wann eine Nachtragsverhandlung zu führen ist. Im Übrigen sollte die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen geregelt werden. Das Verfahren von Nachträgen sollte durch entsprechende Vorgaben standardisiert werden.

Nach Aussage der Hansestadt Attendorn hat sie bereits im Zuge der Neuaufstellung der Dienstweisung Vergabe auch die Regelungen für Nachträge überarbeitet. Mit dem Inkrafttreten der internen Regelung ist in Kürze zu rechnen, so die Stadt.

Attendorn führt zwar in vielen Bereichen bereits eine Gegenüberstellung von Gesamtauftragswert und Abrechnungssumme durch. Es wird jedoch noch kein Soll-Ist-Vergleich bezogen auf einzelne Titel oder Einzelpreise vorgenommen, so dass notwendige Nachträge und Abweichungen frühzeitig erkennbar werden.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, in dem eine systematische und standardisierte Auswertung der Abweichungen und Nachträge erfolgt. Gewonnene Erkenntnisse, auch zu bestimmten Bieterstrategien, sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die heutige Dienstanweisung berücksichtigt zum Teil nicht die aktuellen Regelungen des Vergaberechts. Eine Überarbeitung ist zur rechtsichereren und einheitlichen Durchführung von Vergabeverfahren geboten. Die Hansestadt Attendorn führt Vergabeverfahren nur teilweise durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein durch. Häufig werden Ausschreibungsverfahren von den Bedarfsstellen vorgenommen. Es ist noch keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz.	116			
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Hansestadt Attendorn wird sehr intensiv in die Vergabeverfahren eingebunden. Eine Beschränkung auf relevante Beteiligungen kann eine vertiefte Prüfung der vergaberechtlichen Verfahren fördern. Die vorhandenen Regelungen zur Beteiligungen der örtlichen Rechnungsprüfung sind unvollständig.	116	E2.1	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre überalterte Dienstanweisung Vergabe neu aufstellen. Die Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für eine Neuaufstellung dienen. Mit einer Überarbeitung hat die Stadt bereits während der laufenden Prüfung begonnen.	117
			E2.2	Die Hansestadt Attendorn sollte die zentrale Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein in Anspruch nehmen, wie es die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vorsieht. Sie sollte die Abwicklung von Vergabeverfahren über die ZVS des Kreises im Zuge der Änderung der Dienstanweisung Vergabe verpflichtend einführen.	118
			E2.3	Die Hansestadt Attendorn sollte in Abstimmung mit der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein eine einheitliche Vergabemanagementsoftware einführen, die ihre Bediensteten bei der Abwicklung der Vergabemaßnahmen unterstützt.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E2.4 Die Hansestadt Attendorn sollte in ihren internen Vorgaben die Schwelle für die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Zuge von Vergabemaßnahmen neu festlegen. Eine Beteiligung sollte bei relevanten Verfahren stattfinden.	119
			E2.5 Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren in ihren Dienstanweisungen ergänzen.	120
F3	Die Hansestadt Attendorn beugt der Korruption vor. Sie hat dafür eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen, die allerdings noch nicht alle Regelungen nach dem KorruptionsbG enthält. Optimierungspotential ergibt sich durch die regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten und der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	120	E3.1 Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Bediensteten regelmäßig über die Inhalte der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und damit eine weitere Sensibilisierung zum Thema Korruptionsprävention bewirken.	121
			E3.2 Die Hansestadt Attendorn sollte ihre besonders korruptionsgefährdeten Bereiche mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten definieren und die Erkenntnisse in ihrer Dienstanweisung aufnehmen. Die Schwachstellenanalyse sollte regelmäßig wiederholt werden.	121
			E3.3 Die Hansestadt Attendorn sollte die Zuständigkeiten für die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte bzw. Mitteilungen nach §§ 5 und 8 KorruptionsbG eindeutig in ihrer Dienstanweisung festlegen.	122
			E3.4 Die Hansestadt Attendorn sollte eindeutige Zuständigkeitsregelungen treffen, wer die Veröffentlichungspflichten nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG überwacht. Zudem sollten Art und der Zeitpunkt der Veröffentlichung festgelegt werden.	122
			E3.5 Die Hansestadt Attendorn sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben eine Rotation der Beschäftigten in den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen durchführen. Sollte dieses aus zwingenden Gründen nicht möglich sein, hat sie Maßnahmen zur Kompensation zu treffen und zu dokumentieren und dieses der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.	123

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Sponsoring					
F4	Die Hansestadt Attendorn erhält Sponsoringleistungen, hat dafür aber noch keine ausreichenden Rahmenbedingungen festgelegt.	123	E4	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen, die verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen enthält.	124
Bauinvestitionscontrolling					
F5	In der Hansestadt Attendorn sind Teile eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling betreibt sie noch nicht. Sämtliches Potenzial aus der zentralen und standardisierten Steuerung einer (Bau-)Maßnahme während der Planungs- und Ausführungsphase wird noch nicht ausgenutzt.	124			
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Hansestadt Attendorn basieren zum Teil auf dezentral vorliegende Datengrundlagen, die von den beteiligten Fachämtern in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert, wie sie auch im Zuge der Maßnahmenbetrachtung festgestellt wurden, geben Hinweise auf teils weitere notwendige Bedarfsfeststellungen.	125	E6	Die Hansestadt Attendorn sollte verbindliche Regelungen für ein zentrales und einheitliches Bauinvestitionscontrolling festhalten. Sie sollte dazu festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Einzelne bereits vorhandene Bausteine der Projektsteuerung können in das zentrale BIC integriert werden. Der gesamte Projektablauf sollte an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.	127
Nachtragswesen					
F7	Die Abweichungen von Auftragswerten der Hansestadt Attendorn sind im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Der niedrige Anteil an Nachträgen erklärt sich zum Teil durch unterbliebene Nachtragsverhandlungen.	127			
F8	Die bestehenden Regelungen der Hansestadt Attendorn zum Umgang mit Nachträgen sind für eine einheitliche Vorgehensweise nicht ausreichend. Eine systematische Auswertung der Abweichungen und Nachträge findet zum Teil durch Gegenüberstellung der voraussichtlichen Kosten und der Gesamtabrechnungssummen statt. Ein Soll-Ist-Vergleich auf Einzelpreisebene findet in der Regel nicht statt.	129	E8.1	Die Hansestadt Attendorn sollte ihre Regelungen zu Nachträgen in der Vergabedienstanweisung ergänzen. Dabei sollte verdeutlicht werden, wann eine Nachtragsverhandlung zu führen ist. Im Übrigen sollte die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen geregelt werden. Das Verfahren von Nachträgen sollte durch entsprechende Vorgaben standardisiert werden.	130

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.2 Die Hansestadt Attendorn sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, in dem eine systematische und standardisierte Auswertung der Abweichungen und Nachträge erfolgt. Gewonnene Erkenntnisse, auch zu bestimmten Bieterstrategien, sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	131

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Attendorn 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

In der **Hansestadt Attendorn** werden derzeit die Grundlagen zur **Steuerung** der Erhaltung der Verkehrsflächen geschaffen. Dazu zählen u.a. die Daten der 2018 durchgeführte **Bestands- und Zustandserfassung** der Straßen. Das sind bereits sehr gute Voraussetzungen.

Die momentane Basis zur **Verkehrsflächenerhaltung** ergibt sich beispielsweise aus der Umsetzung des **Innenstadtentwicklungskonzeptes** und dem Abwasserbeseitigungskonzept. Für eine optimierte Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Zusammenführung der verschiedenen Konzepte zu einer Gesamtstrategie geplant. Weitere notwendige Daten sollen Schritt für Schritt ergänzt werden. Zum Beispiel fehlen derzeit noch grundlegende Informationen zu den Wirtschaftswegen. Ebenso könnten dadurch die bisher schon gut funktionierenden Prozesse des **Aufbruchmanagement** weiter digitalisiert und optimiert werden.

Ein kritischer Punkt ist die bisher nicht durchgeführte **körperliche Inventur**. Bereits bei der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz 2006 wurde keine Zustandserfassung zur Bewertung der Verkehrsflächen herangezogen. Dieser Umstand wurde schon 2007 bei der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der Hansestadt Attendorn bemängelt. Es ist derzeit nicht sicher, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die Hansestadt Attendorn sollte daher die körperliche Inventur mithilfe der aktuellen Zustandserfassung dringend nachholen und notwendige Korrekturen angehen.

Dagegen hat die Hansestadt Attendorn den Werterhalt des **Verkehrsflächenvermögens** bisher sicherstellen können. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau sogar um etwa zehn Prozent auf 55 Mio. Euro gestiegen. Dabei stellen die Anlagen im Bau etwa 40 Prozent des vorgenannten Gesamtwertes. Das sind rund ein Viertel aller Straßenflächen in der Hansestadt Attendorn. Die nicht erfolgten Aktivierungen verfälschen aber seit vielen Jahren u.a. die Höhe der bilanziellen Abschreibungen maßgeblich. Verspätete Umbuchungen bergen daher das hohe Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen. Ebenso können verschiedene Kennzahlen nicht eindeutig gebildet werden und können daher nicht ohne weiteres für die Steuerung verwendet werden.

So kann derzeit die ermittelte **Reinvestitionsquote** nicht zu Steuerungszwecken genutzt werden. Unter Berücksichtigung der fehlenden Abschreibungen würde sich dieser Wert von derzeit 130 Prozent auf etwa 100 Prozent reduzieren. Während die Reinvestitionsquote dennoch einen

hohen Wert erreicht, liegen die **Unterhaltungsaufwendungen** der Hansestadt Attendorn lediglich bei 0,51 Euro je qm (Richtwert 1,30 Euro je qm). Das spiegelt sich auch im **Anlagenabnutzungsgrad** von 71 Prozent wieder. Das bestätigt den Fokus der Hansestadt Attendorn, sich auf einzelne grundlegende Erneuerungen festzulegen. Die großflächige Erhaltung des Gesamtstraßennetzes rückt etwas in den Hintergrund. Damit steigt allerdings das Risiko, dass sich die Substanz der Flächen weiter verschlechtert. Dennoch sind die ersten Schritte in die richtige Richtung erfolgt. Die bisherigen Anstrengungen sollten weitergeführt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

5.3 Steuerung

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

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

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Hansestadt Attendorn** liegt im Dezernat III, in der Abteilung 66 (Tiefbau). Die Tiefbauabteilung untergliedert sich in die vier Sachgebiete:

- 66.1 – Technik,
- 66.2 – Tiefbauverwaltung,
- 66.3 – Umwelt- und Gewässerschutz und
- 66.4 – Baubetriebshof.

Das Sachgebiet Technik und der Baubetriebshof sind im Wesentlichen für die Erhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Die Aufgaben zwischen beiden Bereichen sind klar definiert. Das Sachgebiet Technik ist u.a. zuständig für:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- verschiedenen Ingenieurleistungen (zum Beispiel kleinere Planungsleistungen),
- die Verwaltung und Pflege des Straßenkatasters (inklusive Zustandserfassung),
- die Überwachung und Abnahme von Aufbrüchen sowie
- für Ausschreibungen von Leistungen im Rahmen der Erhaltung.

Das Sachgebiet Baubetriebshof ist beispielsweise für:

- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung und Instandhaltung (Wartung der Verkehrsflächen),
- etwa 10 Prozent der Instandsetzungen, z.B. Pflasterarbeiten,

zuständig.

5.3.1 Datenlage

- Die Datenlage der Hansestadt Attendorn hat sich aufgrund einer aktuellen Bestands- und Zustandserfassung der Straßenflächen 2018 deutlich verbessert. Zu den Wirtschaftswegen liegen bisher weder Flächen- noch Finanzdaten vor.

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

Die **Hansestadt Attendorn** kennt die Straßenflächen und deren Ausstattung gut. Die Datenerfassung aus 2018 bildet die Grundlage der neu aufgesetzten Datenbank mit Anbindung an ein geografisches Informationssystem (GIS). Die Daten können dabei nach unterschiedlichen Kriterien schnell und übersichtlich ausgewertet werden. Ebenso werden die Flächen und deren Merkmale anlassbezogen aktualisiert. Für die Wirtschaftswegeflächen gibt es derzeit keine verlässlichen Daten. Lediglich die Längen liegen näherungsweise vor. Eine Untersuchung der Wirtschaftswege soll voraussichtlich in zwei Jahren erfolgen.

Auf der Ebene der Verkehrsflächen liegen die Finanzdaten fast vollständig vor. Problematisch erscheinen hier die fehlenden Schnittstellen zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Dieses Thema wird unter dem Punkt „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“ näher betrachtet.

Ergänzend konnten weitere relevante Unterlagen zur überörtlichen Prüfung bereitgestellt werden. Dazu zählen umfangreiche Unterlagen zum Aufbruchmanagement und zur Ersterfassung im Rahmen der Eröffnungsbilanz.

5.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die neue Datenbank wird vom Tiefbauamt verwaltet und gepflegt. Die Datenbankinhalte sind seit 2018 sehr umfangreich und aktuell. Es bestehen bei der Straßendatenbank und Datenlage dennoch verschiedene Optimierungsmöglichkeiten.

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 **Hansestadt Attendorn** hat schon 2003 eine externe Untersuchung der Verkehrsflächen durchgeführt. Für die Umstellung zum Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) erfolgte zwei Jahre später eine Aktualisierung mit anschließender finanztechnischer Bewertung. Die Ersterfassung erfolgte trotz damaliger Möglichkeiten nur sehr einfach. Dem Achsenmodell wurden mittlere Straßenbreiten zugeordnet. Über verschiedene Vereinfachungsfunktionen wurden Geh- und Radwege sowie die Straßenausstattung zugeordnet. Der Großteil der Datenlage bezieht sich demnach auf Schätzungen. Auch die anschließende finanztechnische Bewertung erfolgte anhand von verschiedenen Annahmen. Auf eine Zustandserfassung wurde 2003 und 2005 verzichtet. In den nachfolgenden Jahren gab es keinerlei Aktualisierungen der Daten. Die Fortschreibung der Vermögenswerte erfolgt seither über die Abschreibungen und die Nutzungsdauern im Finanzwesen.

Das Thema Straßendatenbank wurde erst wieder in der jüngsten Vergangenheit aufgenommen. Die Nutzungsmöglichkeiten für eine systematische Verkehrsflächenerhaltung wurden von der Hansestadt Attendorn erkannt. Die Daten aus der Ersterfassung konnten aber nicht mehr fortgeschrieben werden. So erfolgte 2018 eine vollständige neue georeferenzierte Bestands- und Zustandserfassung der Straßenflächen mithilfe einer Bildbefahrung. Die Auswertung erfolgte detailliert und flächengetreu.

Das Knoten-Kanten-Modell ist das primäre Ordnungssystem der Straßendaten. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet. Unterschieden wird beispielsweise nach Fahrbahnen, Gehwegen, Radwegen, Busbuchten und weiteren Flächenarten sowie deren Oberflächenbefestigungen. Die Flächen sind wirklichkeitsgetreu im GIS hinterlegt und mit einer Datenbank verknüpft. Dadurch können die Straßendaten visualisiert und mit anderen Daten überlagert werden. Aktuell wird die Datenübertragung in das Fachmodul, einer vollumfänglichen Straßendatenbank, vorbereitet.

Die Hansestadt Attendorn hat in der Datenbank und dem Geoinformationssystem weitere Daten hinterlegt. So finden sich dort auch die Verkehrszeichen, die Daten zum Kanalnetz oder Informationen zu den Beleuchtungen. Weitere Geodaten können über Webdienste ins eigene Geoinformationssystem eingebunden werden. Das GEOportal.NRW ist die zentrale Anlaufstelle für Geodaten des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es kostenfreie und kostenpflichtige Geodaten. Zudem können über Open.NRW alle frei verfügbaren Geodaten des Landes NRW recherchiert werden.

→ **Empfehlung**

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

Erstmals erfolgte 2018 auch eine Zustandserfassung und -bewertung. Diese erfolgte visuell nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Die Hansestadt Attendorn hat dadurch erstmals Kenntnisse zum tatsächlichen technischen Zustand. Die bisherigen Kenntnisse basierten auf den fortgeschriebenen Werten der Anlagenbuchhaltung. Ergänzend zur visuellen Zustandserfassung folgte eine flächendeckende Georadarbefahrung. Die Rohdaten werden nach und nach im Vorfeld von Baumaßnahmen ausgewertet. So erhält die Hansestadt Attendorn detaillierte Informationen zum Schichtaufbau und den verbauten Schichtdicken.

→ **Empfehlung**

Zustandserfassungen sollten regelmäßig durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollten diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden.

Seit der Neuerfassung gibt es einen Prozess zur Datenpflege. Mit jeder Straßenbaumaßnahme werden die Bestandsdaten in der Straßendatenbank aktualisiert. So kann die Hansestadt Attendorn jederzeit auf aktuelle Daten zugreifen. Die alten Daten sollten historisiert werden. Dadurch kann die Entwicklung der Verkehrsflächen nachvollzogen werden. Informationen zu Maßnahmenkosten werden separat geführt. Ebenso erfolgen die Maßnahmenplanungen momentan außerhalb der Datenbank.

→ **Empfehlung**

Die geplanten Maßnahmen sollten künftig in die Straßendatenbank integriert werden. Zudem sollten die Planungen der Maßnahmen ebenfalls über das System erfolgen. Dazu sind weitergehende Informationen, wie zum Beispiel den Kosten erforderlich.

Alle verfügbaren Geodaten werden den Mitarbeitern der Hansestadt Attendorn über ein Webportal zur Verfügung gestellt. Mit den verschiedenen Datenansichten können umfangreiche

Abfragen generiert werden. Dadurch lassen sich Prozesse vereinfachen und mithilfe der Daten objektivere Aussagen abgeleitet werden.

In der Datenbank fehlen derzeit noch alle wichtigen Informationen zu den Wirtschaftswegen (rund 250 km) und den separat laufenden Geh- und Radwegen (rund 16 km). Diese wurden im Rahmen der neuen Befahrung nicht berücksichtigt. Für die Wirtschaftswegen ist die Erstellung eines Wirtschaftswegenkonzeptes geplant. Über diese Konzepte könnten die bisher fehlenden Daten ergänzt werden. Dies ermöglicht der Hansestadt Attendorn einen vollständigen Überblick aller in eigener Baulast befindlichen Verkehrsflächen. Eine Gesamtkonzeption zur Erhaltung der Straßen und Wege wäre vollumfänglich möglich.

→ **Empfehlung**

Die Wirtschaftswegen und die separat laufenden Geh- und Radwege sollten ebenfalls zeitnah erfasst, bewertet und in die Datenbank integriert werden.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Hansestadt Attendorn hat derzeit keine Kostenrechnung für die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen eingeführt.

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

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Hansestadt Attendorn** nicht vorhanden. Die Leistungsbestandteile der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung können zwar näherungsweise über Produktkosten und Mitarbeiteranteile getrennt ausgewiesen werden. Weitergehende Auswertungen nach z.B. den Anlagenteilen oder Maßnahmenarten ist derzeit aber nicht möglich.

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

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt werden und sich an den Bedürfnissen der Hansestadt Attendorn orientieren. Dabei sollte sich die Kostenrechnung im Idealfall nach den Teileinrichtungen in der Straßendatenbank richten. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll. Weitere Differenzierungen sollte die Hansestadt Attendorn von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Bei der Hansestadt Attendorn gibt es momentan keine festgelegte Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Ausrichtung bei der Erhaltung ergibt sich hauptsächlich aus der Umsetzung verschiedener Konzepte, wie beispielsweise dem Innenstadtentwicklungskonzept oder dem Abwasserbeseitigungskonzept.

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 **Hansestadt Attendorn** hat bisher keine klar definierten und prüfbareren Ziele. Im Haushaltsplan werden für das Produkt der Verkehrsflächen folgende übergeordnete Ziele angeführt:

- Schaffung von Verkehrsinfrastruktur,
- Ausgleich des wirtschaftlichen Vorteils der Beitragspflichtigen,
- Erhaltung der Anlagen in einem für den Nutzungszweck ansprechenden, insbesondere aber verkehrssicheren Zustand.

Weitere Ziele sind nicht bekannt bzw. festgeschrieben. Ergänzend gibt es bei der Hansestadt Attendorn verschiedene Konzepte und Untersuchungen, wie z.B.:

- Straßensanierungskonzept,
- Verkehrsentwicklungskonzept (Entlastung der Innenstadt vom Verkehr),
- Innenstadtentwicklungskonzept (Umbau der Straßen, Parkraumschaffung),
- Abwasserbeseitigungskonzept (Kanalsanierung),
- Verkehrsuntersuchung der Innenstadt,
- Radwegekonzept.

In diesen Konzepten sind für das jeweilige Thema entsprechende Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten beschrieben. Aus den Einzelkonzepten wurde bisher keine Gesamtstrategie abgeleitet. Laut der Hansestadt Attendorn ist die Umsetzung in der Bearbeitung. Ziel ist es, die verschiedenen Konzepte im nächsten Schritt ins Geoinformationssystem zu übertragen.

Aus der Gesamtstrategie sollten dann operative Ziele abgeleitet werden. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete Kennzahlen zu entwickeln. Dadurch wird eine Steuerung möglich. Beispiele für Ziele können sein:

- Alle Hauptachsen dürfen maximal in der Zustandsklasse (ZK) drei sein.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der ZK sechs, sieben oder acht sein.
- Jährlich werden 5.000 qm Wirtschaftswege instandgesetzt.

Aus diesen Zielen sollten Budgets und Personalressourcen abgeleitet werden. Zudem sollte über die Zielerreichung in den Gremien berichtet werden. Die Berichterstattung zu den Einzelkonzepten ist bereits etabliert. So wird einmal im Monat über den Status der Umsetzung der einzelnen Baumaßnahmen an den Bürgermeister und die Fachausschüsse berichtet.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte eine Gesamtstrategie „Straßen und Wege“ definieren. Daraus sollten dann operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.

5.3.5 Streckenkontrollen

Für die Streckenkontrollen ist der Baubetriebshof als Fachbereich des Tiefbauamtes zuständig. Eine Dienstanweisung ist derzeit noch nicht vorhanden. Dennoch sind allen Straßen aus dem Straßenverzeichnis Kontrollstufen zugeordnet. Die Kontrollstufen eins und zwei werden monatlich von den Kontrolleuren geprüft. Die Straßen der Kontrollstufe drei werden alle zwei Monate geprüft. Zudem werden die Radwege zweimal pro Jahr und die Treppenanlagen nach Bedarf geprüft. Ergänzt werden die Kontrollen durch die Straßenreinigungsteams. Auch hier besteht die Möglichkeit festgestellte Mängel aufzunehmen und weiterzugeben.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung zur Streckenkontrolle verfassen. Neben den Begehungsintervallen sollte zudem festgelegt werden, wie Schäden zu erfassen und zu dokumentieren sind.

Die Kontrolleure haben für ihre Kontrollen keinen Zugriff auf die Straßenbestands- und Zustandsdaten. Ebenso gibt es derzeit keine digitale Unterstützung der Begehungen. Die Kontrollen finden noch analog statt. Die Streckenkontrollen werden auf Kontrollblättern dokumentiert. In Listenform werden zu den jeweiligen Straßen Informationen zum Datum, Art des Mangels, Behebung des Mangels und der Kontrolleur eingetragen. Diese Listen werden dann im Innendienst weiterbearbeitet.

Der analoge Prozess zeigt verschiedene Schwachstellen auf. Vorgegangene Streckenkontrollen sind im System nicht dokumentiert. Dies führt dazu, dass bestehende Schäden mehrfach erfasst werden. Das erzeugt sowohl im Außendienst, als auch später im Innendienst einen Mehraufwand. Ebenso fehlen die Kenntnisse, ob es sich bei einem Schaden um aktuelle Aufbrüche handelt, sich diese ggf. noch in der Gewährleistung befinden oder bereits verjährt sind.

Mithilfe mobiler Geräte reduziert sich z.B. der Aufwand zur Beschreibung zur Örtlichkeit deutlich. Diese erfolgt durch die integrierte Standortbestimmung der mobilen Geräte. Da der Standort bekannt ist, muss nur noch der Schaden selbst und die Dringlichkeit erfasst werden. Fotos

von Mängeln werden direkt zugeordnet und ergänzen die Schadensmeldung. Nach der Streckenkontrolle erfolgt im Innendienst der digitale automatisierte Abgleich. Aufträge können erteilt, über das System geprüft und abgerechnet werden.

→ **Empfehlung**

Der Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf eine Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort hilfreich.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

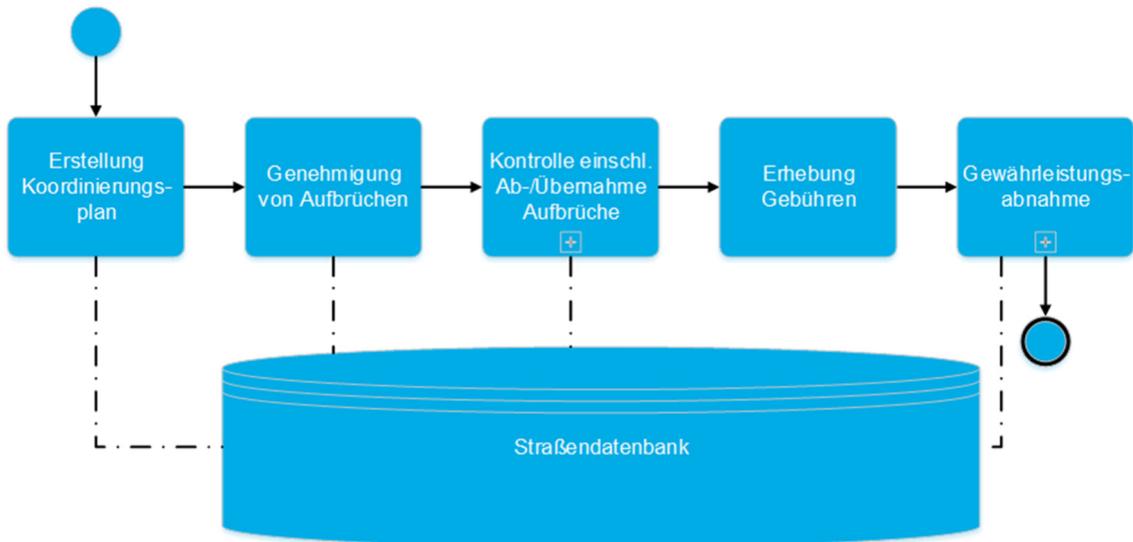
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines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

→ **Feststellung**

Beim Aufbruchmanagement der Hansestadt Attendorn bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



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 Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die **Hansestadt Attendorn** lädt jeweils zum Ende eines Jahres zu einem Koordinierungsgespräch ein. Neben den Beteiligten der Stadtverwaltung werden die Versorgungsunternehmen, die Polizei, die Vertreter des öffentlichen Personennahverkehrs und Vertreter des Kreises Olpe eingeladen. Mit der Einladung erhalten alle Beteiligten eine Übersicht zu den geplanten Maßnahmen der Hansestadt Attendorn. Diese sollen von den Teilnehmern im Vorfeld auf eine Beteiligung hin überprüft werden. Im Koordinierungsgespräch haben alle Teilnehmer die Möglichkeit, zu den geplanten Maßnahmen Stellung zu beziehen und auch die eigenen Planungen vorzustellen.

Das Besprechungsprotokoll und die Maßnahmenpläne der Beteiligten werden den Vorhabenträgern im Anschluss per E-Mail zugesandt. Derzeit wird aus den Einzelplänen kein Gesamtkoordinierungsplan in Form einer Karte mit Darstellung aller geplanten Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Eine einfache Übersicht über eine entsprechende Zuordnung der Maßnahmen zu den jeweiligen Vorhabenträgern und Umsetzungszeiträumen wäre hilfreich. Die grafische Darstellung könnte den Beteiligten über ein Webportal zur Verfügung gestellt werden.

→ Empfehlung

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

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

In der Hansestadt Attendorn gibt es rund 180 Aufbrüche jedes Jahr. Für die Beantragung einer Genehmigung stellt die Hansestadt kein eigenes Antragsformular zur Verfügung. Die Unternehmen stellen die Anträge meist formlos. Die Genehmigung dazu erteilt das Tiefbauamt. Zudem ist eine verkehrsrechtliche Anordnung vom Ordnungsamt notwendig. In dieser werden Zeiträume zu Beginn und Ende der Sondernutzung und ggf. notwendige Auflagen definiert.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in einer Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.

Dadurch behält die Hansestadt Attendorn den Prozess der Genehmigung von Aufbrüchen in eigener Hand. Zudem kann die Hansestadt festlegen, welche Unterlagen für die Genehmigung notwendig sind und welche Auflagen beachtet werden müssen. Dabei kann ein Auflagenblatt helfen. Dieses beinhaltet beispielsweise die Regelungen der Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen, Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen und zusätzliche Bestimmungen der Hansestadt Attendorn. Das Auflagenblatt kann dann mit jeder Genehmigung verschickt werden. Die ausführenden Unternehmen hätten damit konkrete Handlungsanweisungen.

Eine Aufbruchdatenbank gibt es in Attendorn noch nicht. Das digitale System zur Verkehrsflächenerhaltung ist im Aufbau und soll schrittweise um wichtige Module ergänzt werden. Alle angemeldeten Aufbrüche werden daher in einer zentral verfügbaren Datei eingetragen. Diese Datentabelle enthält die notwendigen Informationen, wie z.B. den Straßennamen, den Antragsteller, die ausführende Firma, Antragsdatum, die Dauer der Maßnahme und Informationen zur Abnahme. Zudem werden die Maßnahmen grafisch im CAD-Programm festgehalten. Momentan sind daher verschiedene Listen und Dateien vorhanden. Darunter z.B.:

- das Protokoll der Gesamtkoordinierung,
- die bestehenden Planungen,
- die vorhandenen Genehmigungen und
- laufende Aufbrüche sowie Gewährleistungen,

Mithilfe einer Aufbruchdatenbank würden manuelle Abgleiche mit unterschiedlichen Datenbeständen entfallen können. So können Auflagen, Termine und andere Inhalte übersichtlich verwaltet werden. Termine können als Wiedervorlage definiert werden. Durch den grafischen Bezug im GIS ist ein Abgleich bzw. eine Verschneidung mit anderen grafischen Daten möglich. Des Weiteren könnten Sperrfristen hinterlegt und für die Nutzer zugänglich gemacht werden.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise webbasiert und mit der Straßendatenbank gekoppelt werden können.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Für die Kontrolle der Aufbrüche sind ein bis zwei Mitarbeiter des Tiefbauamtes zuständig. Der Baubeginn und die Dauer werden über die verkehrsrechtliche Anordnung definiert. Eine separate Baubeginnanzeige wird nicht verlangt. Das birgt nach Auffassung der Hansestadt Attendorn die Gefahr, dass die Zeiträume bei der Antragstellung zu grob definiert werden. Zudem gäbe es bei Verschiebungen des Baubeginns kaum Möglichkeiten diesen zu kontrollieren. Daher sind die Kontrolleure in der Pflicht, die Zeiträume und vor Allem den Baubeginn jederzeit im Blick zu haben.

→ Empfehlung

Die Baubeginnanzeige sollte zusätzlich angefordert werden. Idealerweise mit einem Vorlauf von ca. zehn bis 14 Tagen. Verschiebungen sollten entsprechend angezeigt werden.

Je nach Maßnahmenart und -umfang finden gemeinsame Vor-Ort-Termine zu Beginn der Maßnahmen statt. Dies geschieht hauptsächlich bei den zehn bis 15 großen Maßnahmen im Rahmen der Beweissicherung. Hier sind zudem wöchentliche Baubesprechungen angesetzt. Die Inhalte werden in einem Protokoll festgehalten. Bei kleineren Maßnahmen gibt es keine Vor-Ort-Termine und somit keine Unterlagen zum Ausgangszustand. Hier ist das Ordnungsamt im Wesentlichen im Einsatz, um die Auflagen sowie Termineinhaltungen zu prüfen.

→ Empfehlung

Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Hansestadt Attendorn nicht in der Lage diesen selbst zu dokumentieren, so sollten die Unternehmen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.

Die zuständigen Mitarbeiter haben Zugriff auf die Aufbruch-Datei und den ergänzenden Unterlagen. Dabei werden die Prüfintervalle anhand der Dauer und Größe der Maßnahmen festgelegt. Nicht alle Aufbrüche können regelmäßig kontrolliert werden. Der Fokus liegt auf den größeren Maßnahmen. Daher fehlt ein klar definierter Prozess zur Überprüfung der Aufbrüche. Hierbei könnten folgende Fragen zur Auswahl der zu prüfenden Aufbrüche helfen:

- Wie zuverlässig hat das Unternehmen bisher gearbeitet?
- Ist das Unternehmen neu?
- Ist das Unternehmen zertifiziert?
- Art und Größe der Maßnahme?
- Wird ein besonderes technisches Verfahren eingesetzt?

Bei den Kontrollen festgestellte Mängel werden direkt schriftlich gemeldet und eine Frist zur Behebung gesetzt. Anschließend wird wieder geprüft, ob der Mangel beseitigt wurde. Werden Mängel nicht in den gesetzten Fristen beseitigt, kann die Hansestadt Attendorn die Mängel auf Kosten der Unternehmen beseitigen lassen. Insofern haben die Unternehmen ein Eigeninteresse, die Mängel fristgerecht zu beseitigen. Informationen und Fotos zu den Kontrollen werden in der Aufbruchdatei hinterlegt.

→ **Empfehlung**

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

Die Unternehmen werden derzeit noch nicht verpflichtend aufgefordert, weitere Unterlagen, wie zum Beispiel Fotos zu den einzelnen Bauphasen, Materiallisten, Verdichtungskontrollen, etc. beizubringen. Dies geschieht nur in Einzelfällen und auf gesonderte Anforderung. Diese könnte die Hansestadt Attendorn verpflichtend für alle Maßnahmen fordern. Dadurch könnte die Straßendatenbank sinnvoll erweitert und eine Historie zu den Aufbrüchen erzeugt werden. Ebenso sind solche Unterlagen im Streitfall beziehungsweise bei Mängeln äußerst hilfreich.

→ **Empfehlung**

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

Die Unternehmen informieren die Hansestadt Attendorn über die Fertigstellung der Maßnahme. Die Unternehmen nutzen hierfür eigene Vorlagen. Auch der Umfang der mitgeschickten Unterlagen ist unterschiedlich. So werden teilweise Fotos mit der Fertigstellungsinformation mitgeschickt. Eine offizielle Abnahme findet jedoch beim Großteil der Maßnahmen nicht statt. Bei den zehn bis 15 großen Maßnahmen gibt es Vor-Ort-Abnahmen. Hier werden die Inhalte wieder dokumentiert, die betroffenen Stellen fotografiert und die Unterlagen digital abgelegt. Zudem muss das Protokoll von allen Beteiligten unterschrieben werden. Erst nach erfolgter Mängelbeseitigung erfolgt die Abnahme der großen Maßnahmen. Im CAD-Programm werden diese Maßnahmen dann als fertiggestellte Maßnahme hinterlegt. Der Gewährleistungszeitraum wird anschließend in der Datentabelle vermerkt.

→ **Empfehlung**

Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Im Zeitraum der Gewährleistung werden die größeren Aufbrüche zweimal im Jahr kontrolliert. Sollten Mängel auftreten, so werden diese direkt gemeldet. Alle anderen Aufbrüche werden im Zuge der Streckenkontrollen auffällig, sollten sich hier Mängel zeigen. Hier wäre ein Prozess zu etablieren, wie die Mängel aus den Streckenkontrollen, den in der Gewährleistung befindlichen Aufbrüchen zugeordnet werden können. Dabei können die bereits erwähnten mobilen Geräte helfen.

Zum Ende der Gewährleistung informiert der zuständige Kontrolleur alle anderen Kontrolleure per E-Mail über den anstehenden Termin der Endabnahme. So ist sichergestellt, dass z.B. bei krankheitsbedingten Ausfällen, dennoch die letzte Prüfung stattfinden kann und ein anderer

Kontrolleur die Aufgabe übernimmt. Erst wenn alle Mängel beseitigt sind, erfolgt die Freigabe und der Aufbruch wird in die Historie überführt.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

Das Tiefbauamt und die Finanzverwaltung stimmen sich in den wesentlichen Punkten eng miteinander ab. Die Schnittstellen zu beiden Systemen sind derzeit im Aufbau. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und verlässlichen Datenaustausch.

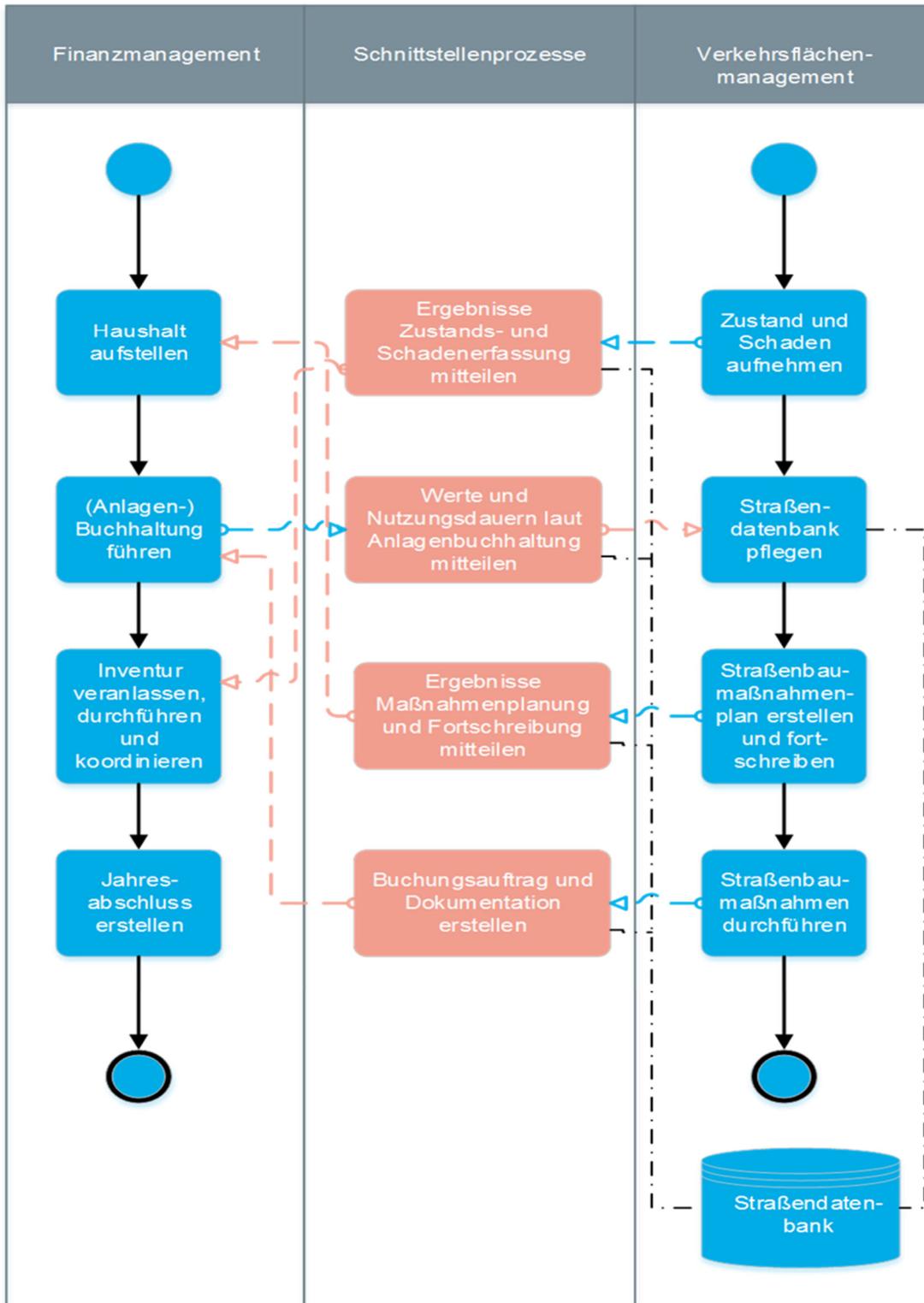
→ **Feststellung**

Die Hansestadt Attendorn hat seit der Eröffnungsbilanz 2006 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.

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

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

Schnittstellenprozess



In der **Hansestadt Attendorf** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Straßenabschnitt ein eigenes Anlagegut gebildet. Damit verwaltet die Hansestadt Attendorf derzeit etwa 2.100 Anlagegüter im Bereich

der Verkehrsflächen. Neue Straßen und Wege werden nach endgültiger Abrechnung zeitnah in die Straßendatenbank eingepflegt und auch in die Anlagenbuchhaltung übernommen. Bei der Aktivierung von vorhandenen Anlagen im Bau besteht jedoch ein sehr hoher Rückstand. Seit der Eröffnungsbilanz werden rund ein Viertel aller Straßenflächen als Anlagen im Bau Jahr für Jahr mitgeführt. Die Aktivierung der Vermögensgegenstände ist noch nicht erfolgt. Die gpaNRW geht im Punkt „Bilanzkennzahlen“ auf die Auswirkungen dieser Rückstände ein. Daher war zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung kein einheitlicher Datenauszug von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung möglich. Beispielsweise konnten Differenzen bei der Ermittlung der Restnutzungsdauer nicht vollständig aufgelöst werden.

Für die körperliche Inventur ist das Tiefbauamt der Hansestadt Attendorn zuständig. Die 2018 durchgeführte Zustandserfassung wurde bisher nicht für die körperliche Inventur genutzt. Das ist insofern kritisch, da schon bei der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz 2006 keine Zustandserfassung zur Bewertung der Verkehrsflächen herangezogen wurde. Dieser Umstand wurde bereits bei der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der Hansestadt Attendorn 2007 bemängelt. Dort heißt es: „dass ein pauschaler Abschlag für Schäden kritisch gesehen wird, da der Wert der einzelnen Anlage nicht dem tatsächlichen vorsichtig geschätzten Zeitwert der Anlage entspricht“. Mithilfe der aktuellen Zustandsdaten sollte die Hansestadt Attendorn einen aktuellen Zeitwert ermitteln und die Anlagenbuchhaltung auf Veränderungen hin überprüfen.

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

→ **Empfehlung**

Die neue und damit erste Zustandserfassung und -bewertung aller Straßenflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.

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

→ **Empfehlung**

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

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

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.

Trotz der momentan vorliegenden Defizite, stimmen sich die beiden Aufgabenbereiche intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein. So ist u.a. sichergestellt, dass der Anlagenbuchhaltung alle wichtigen Unterlagen zur Verfügung stehen. Über eine interne Dokumentablage werden Rechnungen und ergänzende Unterlagen zur Verfügung gestellt. Diese sind bereits den jeweiligen Abschnitten flächenscharf zugeordnet. In der Straßendatenbank werden diese Informationen bisher nicht verwaltet.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächenunterhaltung in Attendorn ergeben.

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

Metallverarbeitende Industrie sowie der Tourismus sind wichtige Faktoren für den wirtschaftlichen Erfolg der fast 800-jährigen **Hansestadt Attendorn**. Die gute Anbindung an das übergeordnete Straßennetz, Umgehungsstraßen sowie der Bahnanschluss wirken sich positiv auf die Verkehrsflächenunterhaltung aus. Herausforderungen bestehen bei der Aufrechterhaltung der Erschließung der Kernstadt und den insgesamt 55 Dörfern und Wohnplätzen. Hierfür muss die Hansestadt Attendorn ein großes Straßennetz unterhalten. Zudem stellen die deutlichen Höhenunterschiede, die Lage im Naturpark, der Biggensee und der hohe Anteil an Waldfläche besondere Merkmale dar.

Mit einer Gemeindefläche von knapp 100 qkm gehört die Hansestadt Attendorn zu den flächengrößten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Einer der Gründe ist der hohe Anteil an Waldfläche. Dieser macht in Attendorn in etwa 50 Prozent aus. Die Bevölkerungsdichte liegt dagegen im unteren Bereich.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtfläche in qkm	97,95	20,5	44,9	72,1	100,9	303,1	129
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	248,5	82,0	327,4	502,9	751,2	2.148,9	129

Weiterhin ist die Hansestadt Attendorn von großen Höhenunterschieden geprägt. Von knapp 248 m über Normal Null (NN) am Ahauser Stausee sind es mehrere Hundert Meter bis zur höchsten Erhebung im Stadtgebiet zum Rünenhardt (636 m über NN). Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Straßen und Wege und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Beispielsweise kann es in den höheren Lagen häufiger zu Frost-Tau-Wechseln kommen. Dadurch werden die Verkehrsflächen stärker geschädigt, als es vielleicht in Tallagen der Fall ist.

Die Hansestadt Attendorn ist überregional gut über die Autobahnen A4 und A45 sowie den Bundesstraßen B54, B55 und B236 angebunden. Diese überregionalen Straßen befinden sich jedoch nicht auf Attendorner Gemarkungsfläche. Über Zubringerstraßen werden diese aber zeitnah erreicht. Auch das kann sich aufgrund des geringen überregionalen Durchgangsverkehrs positiv auf die eigenen Verkehrsflächen auswirken. Auf der anderen Seite ist darauf zu achten, dass die Zubringerstraßen intensiv unterhalten werden müssen, um den Wirtschaftsstandort nicht zu gefährden.

Erwähnenswert ist an der Stelle das Innenstadtentwicklungskonzept. Hier investieren die Attendorner seit 2015 bis voraussichtlich 2023 große Summen in die Neustrukturierung des Straßennetzes im Innenstadtkern. Ein Teilziel ist dabei die Reduzierung des Durchgangsverkehrs. Als positiven Nebeneffekt erneuert die Hansestadt Attendorn viele Flächen im Innenstadtbereich in kurzer Zeit.

Flächen und Längen der Straßenkategorien 2018

Straßenkategorien	Fläche in qm	Länge in km
Gemeindestraßen Innerorts	906.160	137,2
Gemeindestraßen Außerorts	228.030	56,8
Nebenanlagen an Landesstraßen	31.982	11,6
Nebenanlagen an Kreisstraßen	3.447	1,8
Plätze	27.826	1,6
Summe Straßen	1.197.445	209
Unbefestigte Wirtschaftswege	unbekannt	unbekannt
Befestigte Wirtschaftswege	unbekannt	unbekannt
Summe Wirtschaftswege	unbekannt	ca. 250

Um die Kernstadt und die 55 Dörfer und Wohnplätze zu erschließen, unterhält die Hansestadt Attendorn ein großes Straßen- und Wegenetz. In eigener Baulast befinden sich rund 1,2 Mio. qm Straßenfläche. Das sind umgerechnet circa 209 km. Aus der oben aufgeführten Tabelle ist zu entnehmen, dass der Anteil der Außerortsstraßen rund 25 Prozent ausmacht. Aufgrund der

geringeren Ausbaubreiten im Vergleich zu den Innerortsstraßen sollten diese Strecken auch geringere Unterhaltungsaufwendungen erzeugen. Für die Aufrechterhaltung der Erschließung der vielen Ortsteile haben diese eine besondere Bedeutung. Künftig wird die Hansestadt Attendorn die bisherigen Kategorien weiter differenzieren. Dann sind auch Aussagen darüber möglich, wie groß z.B. das Hauptverkehrsnetz ist oder auch der Anteil an Anliegerstraßen.

Zu den Wirtschaftswegen gibt es dagegen nur wenige Informationen. Aus Unterlagen zur Eröffnungsbilanz geht hervor, dass es in Attendorn rund 250 km Wirtschaftswegen gibt. Bei einer durchschnittlichen Breite von 3,50 m inkl. Banketten, wären das rund 875.000 qm Wirtschaftswegeflächen. Davon sind schätzungsweise 350.000 qm befestigte Wirtschaftswegeflächen. In der Summe kann davon ausgegangen werden, dass die Hansestadt Attendorn rund 1,6 Mio. qm Verkehrsfläche unterhalten muss. Die näheren Betrachtungen dieser überörtlichen Prüfung basieren normalerweise auf den Verkehrsflächen. Diese setzen sich aus den Straßenflächen und den befestigten Wirtschaftswegen zusammen. Ohne Kenntnis der befestigten Wirtschaftswegen kann nachfolgend ausschließlich auf die Straßenflächen eingegangen werden.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Hansestadt Attendorn hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens sichergestellt und den Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau um rund zehn Prozent steigern können.

→ Feststellung

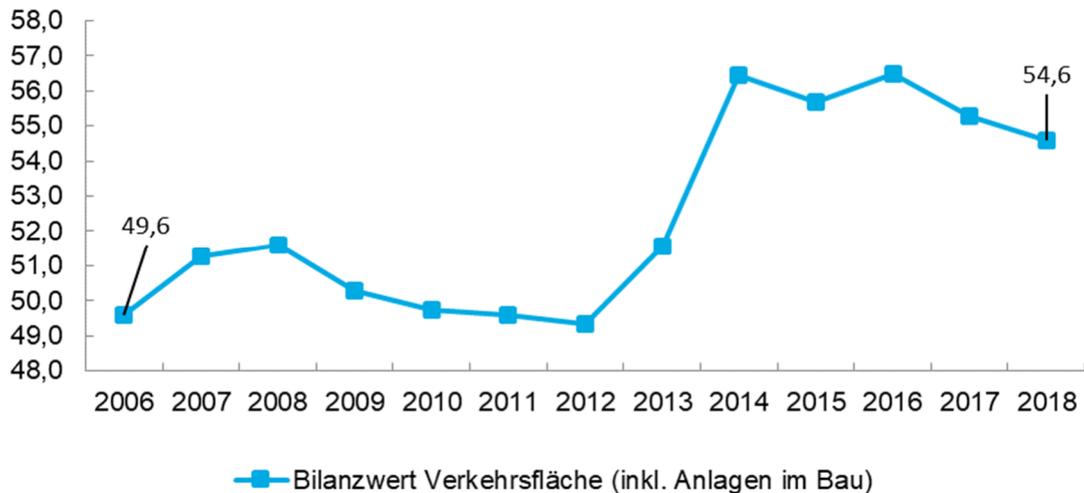
Der sehr hohe Anteil an Anlagen im Bau birgt ein künftiges finanzielles Risiko für die Hansestadt Attendorn.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der **Hansestadt Attendorn** rund 16 Prozent. Damit sind die Verkehrsflächen eine der höchsten Vermögenspositionen in der städtischen Bilanz. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2006 bei rund 50 Mio. Euro. Innerhalb von zwölf Jahren hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um circa zehn Prozent auf etwa 55 Mio. Euro erhöht. Die Steigerungen verlaufen jedoch nicht linear. Vielmehr erhöhten verschiedene große Baumaßnahmen, wie z.B. die Nordumgehung, den Bilanzwert regelmäßig.

Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	29,1	29,2	28,3	26,7	34,0	31,0	32,1
Anlagen im Bau	20,5	22,4	21,4	22,6	22,5	25,5	22,5
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	49,6	51,6	49,7	49,3	56,5	56,5	54,6

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen 2006 – 2018 in Mio. Euro



Wie im Kapitel Schnittstellenprozess beschrieben, bestehen sehr hohe Rückstände bei der Aktivierung von Straßen. Am Bilanzwert der Verkehrsflächen (inklusive der Anlagen im Bau) stellen allein die Anlagen im Bau etwa 40 Prozent des Gesamtwertes. Der größte Teil dieser noch nicht beitragsseitig endgültig abgerechneten oder mit Unternehmen schlussgerechneten Straßen stammt noch aus der Zeit vor der Eröffnungsbilanz 2006. Das sind rund 300.000 qm an Straßen. Das sind rund ein Viertel aller Straßenflächen in Attendorn. Darunter befinden sich jedoch nicht nur Baustraßen, sondern auch fertig ausgebaute Straßen, die noch nicht vollständig abgerechnet sind. Teilweise sind diese aber seit Jahrzehnten in der Nutzung. Die Hansestadt Attendorn hat die verschiedenen Abrechnungsstände mittlerweile grafisch dargestellt und wird das Thema Baustraßen nun aufarbeiten.

Die nicht erfolgten Aktivierungen verfälschen dennoch seit vielen Jahren die Höhe der bilanziellen Abschreibungen maßgeblich, wenn die Hansestadt Attendorn die zwischenzeitlich eingetretenen Wertminderungen vor der Umbuchung nicht bucht. Grundsätzlich werden bei den Anlagen im Bau keine planmäßigen Abschreibungen vorgenommen, da davon ausgegangen wird, dass erst mit der Inbetriebnahme eine Abnutzung des Vermögensgegenstandes erfolgt. Gegebenenfalls wird aber eine außerplanmäßige Abschreibung notwendig, wenn bereits eine dauerhafte Wertminderung des Vermögensgegenstandes erfolgt. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Verkehrsflächen vor Umbuchung bereits genutzt werden. Verspätete Umbuchungen bergen daher das hohe Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

→ Empfehlung

Die Anlagen im Bau sollten zeitnah aktiviert werden. Dabei sind die finanziellen Risiken für die Hansestadt Attendorn zu beachten und in die Lösung einzubeziehen.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen

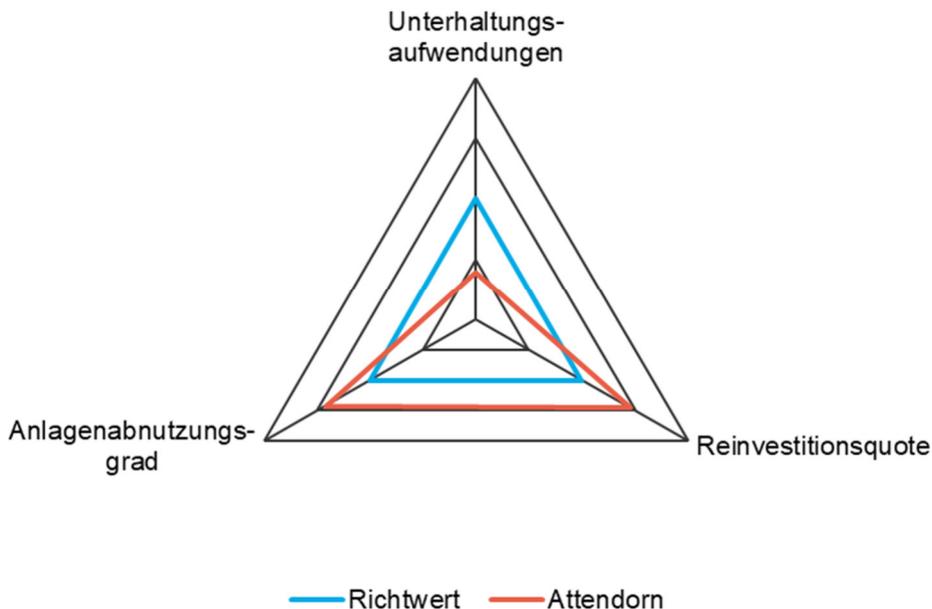
und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

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

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

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

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Attendorn
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,51
Reinvestitionsquote in Prozent	100	146
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	71

In den betrachteten fünf Jahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen bei einem Drittel des Richtwertes. In Kombination mit dem hohen Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich ein sehr hohes

Risiko einer zunehmenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen. Die getätigten Reinvestitionen könnten einen Teil der Verschlechterung auffangen.

Dennoch können die vorgenannten Kennzahlen in Attendorn nur teilweise als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen genutzt werden. Unter anderem sind die nachfolgend aufgeführten Punkte maßgeblich für diesen Umstand:

- Die fehlende Zustandsbewertung bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz.
- Ein Viertel aller Straßenflächen sind als Anlagen im Bau deklariert.
- Es fehlen notwendige Informationen zu den befestigten Wirtschaftswegen.

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

5.6.1 Alter und Zustand

→ **Feststellung**

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent deutet auf eine Überalterung des Verkehrsvermögens hin.

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

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Hansestadt Attendorn** liegt bei 71 Prozent. Damit deutet dieser Wert auf eine nicht ausgeglichene Altersstruktur hin. Dabei bildet sich der Anlagenabnutzungsgrad flächengewichtet aus der Gesamtnutzungsdauer dividiert durch die Restnutzungsdauer. In Attendorn konnte dieser Wert nur näherungsweise ermittelt werden. In der Betrachtung fehlen beispielsweise die Anlagen im Bau und die befestigten Wirtschaftswegen.

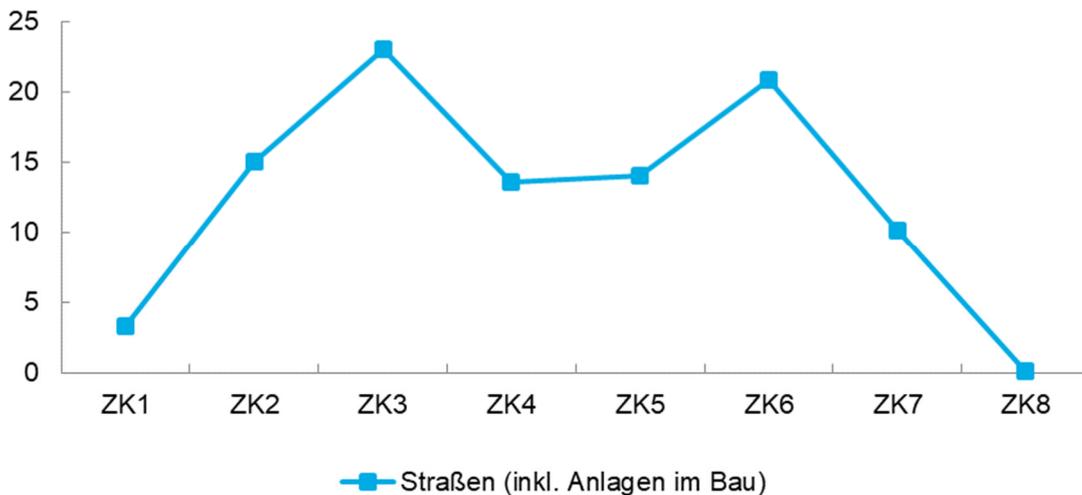
Nachfolgend sind die Zustandsklassen und deren Bedeutungen in der Hansestadt Attendorn aufgeführt. Die visuelle Zustandserfassung erfolgte dabei nach den einschlägigen Empfehlungen der FGSV.

Definition der Zustandsklassen in der Hansestadt Attendorn

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

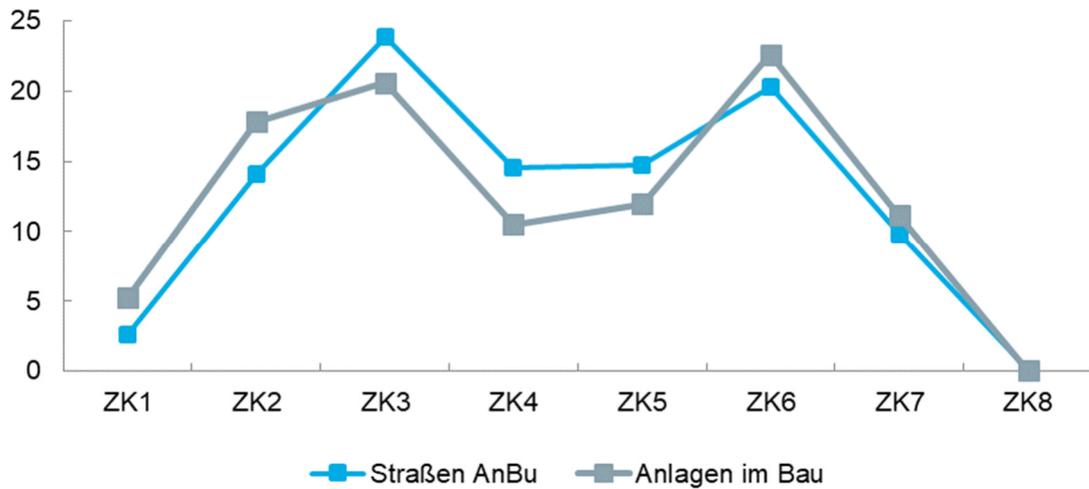
Die nachfolgende Grafik zeigt die Verteilung der Zustandsklassen in der Hansestadt Attendorn. Hierin sind auch die Flächenanteile der Anlagen im Bau enthalten. Etwa 40 Prozent der Straßenflächen befinden sich in einem sehr guten bis guten Zustand (ZK1 bis ZK3). Weitere 30 Prozent liegen im mittleren Zustandsbereich (ZK4 und ZK5) sowie 30 Prozent im schlechten bis sehr schlechtem Zustand (ZK6 bis ZK8). Die Kategorie der schlechten Zustandswerte umfasst immerhin 370.000 qm.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche inkl. Anlagen im Bau in Prozent



Ob es sich bei den schlechten bis sehr schlechten Straßen um Baustraßen handelt, ist aus der vorhergehenden Grafik nicht eindeutig ersichtlich. Bei Baustraßen handelt es sich im Regelfall um nicht endgültig hergestellte Flächen. Zudem sind diese nicht für eine dauerhafte Befestigung geeignet und zeigen relativ früh deutliche Schäden an der Oberfläche. Daher zeigt die nachfolgende Grafik eine Auswertung, getrennt nach aktivierten Straßen und den Anlagen im Bau.

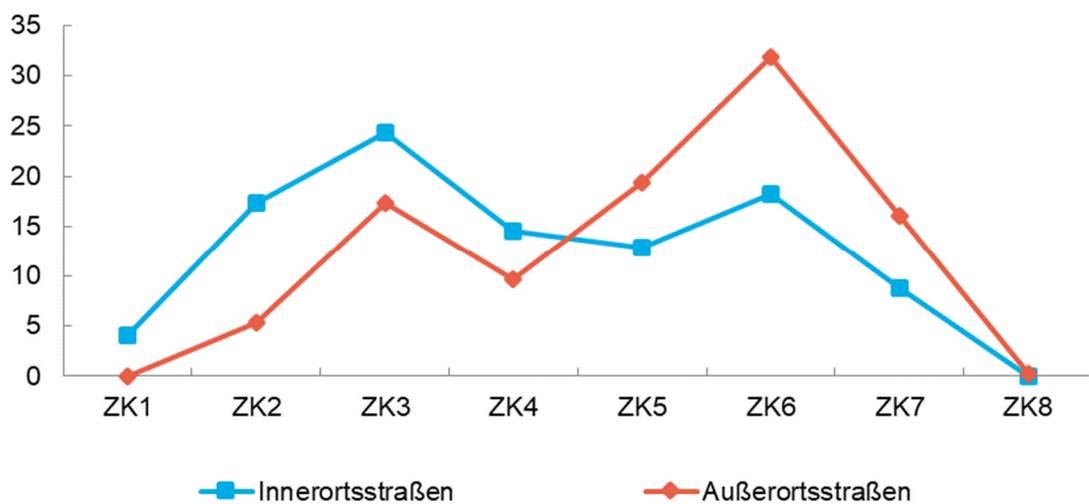
Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in Prozent



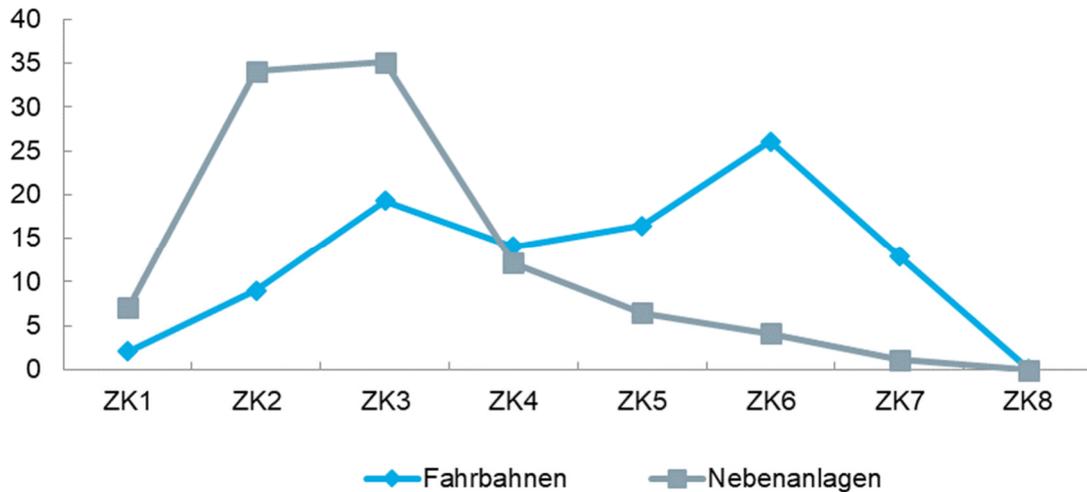
Die Grafik zeigt eine ähnliche Verteilung der Zustandsklassen, sowohl bei den aktivierten Straßen als auch bei den Anlagen im Bau befindlichen Flächen. Daraus ist zu schließen, dass die Flächen der Anlagen im Bau nicht schlechter sind als bereits aktivierte Straßenflächen. Des Weiteren zeigt die Grafik, dass sich etwa 275.000 qm Straßenfläche in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befinden. Davon sind bereits circa 50.000 qm bezüglich einer Sanierung überfällig. Das betrifft hauptsächlich die Fahrbahnflächen.

In einer weiteren Betrachtung zeigt sich, dass sich die rund 25 Prozent Außerortsstraßen in einem deutlich schlechteren Zustand befinden als die innerörtlichen Straßenflächen. Dort sind bereits knapp 50 Prozent in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Für die Erschließung der Außenbereiche sind diese Straßen jedoch sehr wichtig.

Verteilung der Zustandsklassen nach Innerorts- und Außerortsstraßen in Prozent



Verteilung der Zustandsklassen nach Fahrbahnen und Nebenanlagen in Prozent



Sehr gut erkennbar ist z.B. auch, dass sich die Fahrbahnen im Vergleich zu den Nebenanlagen (Geh- und Radwege, Parkplatzflächen, etc.) in einem schlechteren Zustand befinden. Die Auswertungen lassen sich mithilfe der Datenbank beliebig fortführen. Fazit ist, dass sich aus den aktuellen Zustandsergebnissen ein deutlicher Handlungsbedarf bei der Erhaltung der Verkehrsflächen ergibt.

5.6.2 Unterhaltung

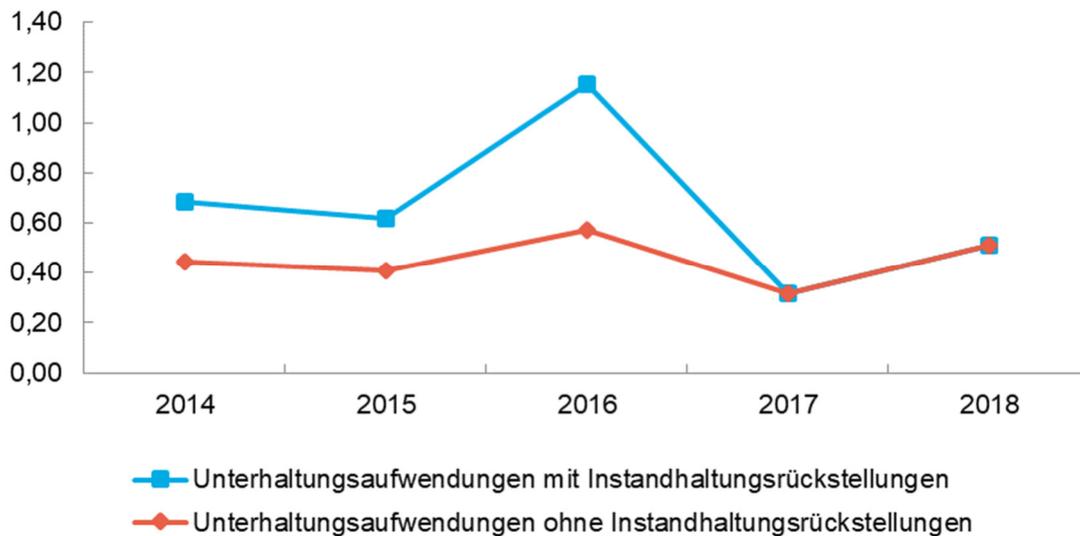
→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßenflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Mit durchschnittlich 0,65 Euro je qm Verkehrsfläche setzt die Hansestadt Attendorn nur etwa 50 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.

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

Die Unterhaltungsaufwendungen der Straßenflächen liegen in der **Hansestadt Attendorn** im 4-Jahres-Durchschnitt bei 0,65 Euro je qm. Damit unterschreitet Attendorn den Richtwert der FGSV seit Jahren um 50 Prozent. Von den Unterhaltungsaufwendungen entfällt rund ein Fünftel auf die Personalaufwendungen und 80 Prozent auf die Erhaltungsaufwendungen.

Unterhaltungsaufwendungen der Straßenflächen 2014 bis 2018 in Euro je qm



Die Grafik zeigt die Unterhaltungsaufwendungen der Straßenflächen mit und ohne die Instandhaltungskosten. Der deutliche Ausschlag 2016 begründet sich demnach durch höhere Instandhaltungsrückstellungen. Ansonsten zeigt die Grafik einen gleichmäßigen Wert über die letzten Jahre. Die befestigten Wirtschaftswege bleiben dagegen weitestgehend unberücksichtigt. Auf diese Wege entfallen laut Aussage der Hansestadt Attendorn nur etwa zwei bis fünf Prozent der Aufwendungen der Straßenflächen. Zudem wurden die Unterhaltungsaufwendungen ab 2019 um etwa 200.000 Euro je Jahr erhöht. Umgerechnet sind das zusätzlich rund 0,16 Euro je qm. Dennoch bleibt die Hansestadt Attendorn trotz der Anpassung weiter unter dem Richtwert von 1,30 Euro je qm.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte die Unterhaltungsaufwendungen weiter steigern und sich dabei an der Altersstruktur der Straßen und Wege orientieren.

5.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote in die Straßenflächen befindet sich mit rund 130 Prozent seit Jahren auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Investitionen in die Wirtschaftswege finden derzeit nicht statt.

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 **Hansestadt Attendorn** reinvestierte im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 in etwa zwölf Mio. Euro in die bestehenden Straßenflächen. Das ergibt eine Reinvestitionsquote von durchschnittlich 130 Prozent je Jahr. Diese Quote würde jedoch bei entsprechender Aktivierung der

restlichen 300.000 qm Anlagen im Bau niedriger ausfallen. Schätzungsweise würde die Reinvestitionsquote dann bei etwa 100 Prozent liegen. Aber auch mit diesem Wert liegt die Hansestadt Attendorn beim Richtwert.

Jedes Jahr werden rund 7.000 qm erneuert. Insgesamt wurden in den zurückliegenden fünf Jahren insgesamt 85.000 qm erneuert, umgebaut oder instandgesetzt. Auch in den kommenden Jahren werden viele weitere Straßen saniert. Allein über das Innenstadtentwicklungskonzept ergeben sich weitere tausende qm in der konkreten Umsetzung. Nachteilig kann dabei die Konzentration auf diesen Bereich sein. Das restliche Straßen- und Wegenetz darf dadurch nicht aus den Augen verloren werden. Wichtig werden in diesem Zusammenhang u.a. die künftigen Ergebnisse aus dem Wirtschaftswegekonzept. Aber auch die Erkenntnisse der aktuellen Zustandserfassung, die weiteren Konzepte und Untersuchungen sollten bei der Planung von Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte für die Wirtschaftswege ein Wirtschaftswegekonzept mit einer Bestands- und Zustandserfassung erstellen. Daraus sollte im Ergebnis ein Investitionsprogramm für die Wirtschaftswege abgeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Grundlage für die Investitionen in die Verkehrsflächen sollte ein städtisches Gesamtkonzept sein. Dazu gehören neben den bisherigen Konzepten beispielsweise auch die aktuellen Zustandsergebnisse. Nur so können die Mittel effektiv und sinnvoll eingesetzt werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die neue Datenbank wird vom Tiefbauamt verwaltet und gepflegt. Die Datenbankinhalte sind seit 2018 sehr umfangreich und aktuell. Es bestehen bei der Straßendatenbank und Datenlage dennoch verschiedene Optimierungsmöglichkeiten.	139	E1.1	Die Hansestadt Attendorn sollte weitere relevante Geodaten (zum Beispiel Unfallzahlen, Lärmkartierungen, Klimadaten, etc.) über Webdienste in die eigene Straßendatenbank einbinden.	140
			E1.2	Zustandserfassungen sollten regelmäßig durchgeführt werden. Aus technischer Sicht sollten diese alle fünf Jahre nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrsweisen (FGSV) stattfinden.	140
			E1.3	Die geplanten Maßnahmen sollten künftig in die Straßendatenbank integriert werden. Zudem sollten die Planungen der Maßnahmen ebenfalls über das System erfolgen. Dazu sind weitergehende Informationen, wie zum Beispiel den Kosten erforderlich.	140
			E1.4	Die Wirtschaftswege und die separat laufenden Geh- und Radwege sollten ebenfalls zeitnah erfasst, bewertet und in die Datenbank integriert werden.	141
F2	Die Hansestadt Attendorn hat derzeit keine Kostenrechnung für die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen eingeführt.	141	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.	142
F3	Bei der Hansestadt Attendorn gibt es momentan keine festgelegte Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Ausrichtung bei der Erhaltung ergibt sich hauptsächlich aus der Umsetzung verschiedener Konzepte, wie beispielsweise dem Innenstadtentwicklungs-konzept oder dem Abwasserbeseitigungs-konzept.	142	E3.1	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Gesamtstrategie „Straßen und Wege“ definieren. Daraus sollten dann operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege abgeleitet werden.	143

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Hansestadt Attendorn sollte eine Dienstanweisung zur Streckenkontrolle verfassen. Neben den Begehungsintervallen sollte zudem festgelegt werden, wie Schäden zu erfassen und zu dokumentieren sind.	143
			E3.3	Der Prozess der Streckenkontrollen sollte optimiert und digitalisiert werden. Dazu ist der Zugriff auf eine Aufbruchdatenbank und mobile Geräte zur Kontrolle vor Ort hilfreich.	144
Prozessbetrachtung					
F4	Beim Aufbruchmanagement der Hansestadt Attendorn bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.	144	E4.1	Der Gesamtkoordinierungsplan mit den geplanten Maßnahmen sollte im Geoinformationssystem und der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden. Zudem sollte den Beteiligten ein Zugriff auf die Daten ermöglicht werden.	145
			E4.2	Die Hansestadt Attendorn sollte eigene Vorlagen zur Genehmigung, Kontrolle und Abnahme von Aufbrüchen erstellen und zur Verfügung stellen. Damit wäre sichergestellt, dass alle notwendigen Informationen vorliegen und in einer Aufbruchdatenbank hinterlegt werden können.	146
			E4.3	Die Hansestadt Attendorn sollte zur Verwaltung und Kontrolle der Aufbrüche eine Software nutzen. Diese sollte idealerweise webbasiert und mit der Straßendatenbank gekoppelt werden können.	146
			E4.4	Die Baubeginnanzeige sollte zusätzlich angefordert werden. Idealerweise mit einem Vorlauf von ca. zehn bis 14 Tagen. Verschiebungen sollten entsprechend angezeigt werden.	147
			E4.5	Bei jedem Aufbruch sollte der Ausgangszustand dokumentiert werden. Ist die Hansestadt Attendorn nicht in der Lage diesen selbst zu dokumentieren, so sollten die Unternehmen dazu verpflichtet werden. Der Dokumentationsumfang sollte vorab definiert werden. Anschließend sollten die Unterlagen in der Aufbruchdatenbank hinterlegt werden.	147
			E4.6	Für die Kontrollen der Aufbrüche sollten mobile Endgeräte (z.B. Tablet oder Handy) eingesetzt werden. Auf diesen sind dann alle relevanten Daten vor Ort verfügbar. Dadurch kann die Arbeit der Kontrolleure (Zuordnung Aufbruch aktuell, Gewährleistungsfall, etc.) erleichtert werden.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.7	e Unternehmen sollten verpflichtet werden, weitergehende Nachweise den Straßenaufbrüchen beizubringen. Eine Übersicht der Forderungen nn mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten ch Maßnahmenumfang definiert werden. Die Nachweise sollten in der atenbank hinterlegt werden.	148
			E4.8	Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.	148
F5	Das Tiefbauamt und die Finanzverwaltung stimmen sich in den wesentlichen Punkten eng miteinander ab. Die Schnittstellen zu beiden Systemen sind derzeit im Aufbau. Daher gibt es momentan noch keinen einheitlichen Datenbestand und verlässlichen Datenaustausch.	149			
F6	Die Hansestadt Attendorn hat seit der Eröffnungsbilanz 2006 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	149	E6.1	Die neue und damit erste Zustandserfassung und -bewertung aller Straßenflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) genutzt werden. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.	151
			E6.2	Im Rahmen des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollten sich das Tiefbauamt und die Kämmerei abstimmen, welche Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in die Straßendatenbank übernommen werden sollen bzw. welche über eine Datenabfrage zur Verfügung stehen sollen.	152
			E6.3	Die Hansestadt Attendorn sollte die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.	152
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F7	Die Hansestadt Attendorn hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens sichergestellt und den Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau um rund zehn Prozent steigern können.	154			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Der sehr hohe Anteil an Anlagen im Bau birgt ein künftiges finanzielles Risiko für die Hansestadt Attendorf.	154	E8	Die Anlagen im Bau sollten zeitnah aktiviert werden. Dabei sind die finanziellen Risiken für die Hansestadt Attendorf zu beachten und in die Lösung einzubeziehen.	155
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F9	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent deutet auf eine Überalterung des Verkehrsvermögens hin.	157			
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßenflächen befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Mit durchschnittlich 0,65 Euro je qm Verkehrsfläche setzt die Hansestadt Attendorf nur etwa 50 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.	160	E10	Die Hansestadt Attendorf sollte die Unterhaltungsaufwendungen weiter steigern und sich dabei an der Altersstruktur der Straßen und Wege orientieren.	161
F11	Die Reinvestitionsquote in die Straßenflächen befindet sich mit rund 130 Prozent seit Jahren auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Investitionen in die Wirtschaftswege finden derzeit nicht statt.	161	E11.1	Die Hansestadt Attendorf sollte für die Wirtschaftswege ein Wirtschaftswegekonzept mit einer Bestands- und Zustandserfassung erstellen. Daraus sollte im Ergebnis ein Investitionsprogramm für die Wirtschaftswege abgeleitet werden.	162
			E11.2	Grundlage für die Investitionen in die Verkehrsflächen sollte ein städtisches Gesamtkonzept sein. Dazu gehören neben den bisherigen Konzepten beispielsweise auch die aktuellen Zustandsergebnisse. Nur so können die Mittel effektiv und sinnvoll eingesetzt werden.	162

6. Friedhofswesen

6.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Aufgaben des Friedhofswesens sind bei der Hansestadt Attendorn dem Tiefbauamt zugeordnet. Die operativen Arbeiten auf den Friedhöfen werden von dem Baubetriebshof wahrgenommen oder sind extern vergeben. Eine Fachsoftware unterstützt die Verwaltung der Friedhöfe. Die geplante Einführung eines Geo-Informationssystems soll die Datenlage zu den Grabflächen, Grün- und Wegeflächen verbessern. Die Hansestadt Attendorn betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen. Die Informationen stehen auf der städtischen Homepage und in einem Friedhofswegweiser zur Verfügung. Die Stadt will den Wegweiser aktualisieren, um auch über die neu eingerichteten Bestattungsmöglichkeiten zu informieren.

Die Stadt hat die Umgestaltung des katholischen Friedhofs im Stadtkern in eine Parkanlage beschlossen. Weitergehende langfristige Festlegungen kann die Stadt nach der geplanten Verbesserung der Datenlage treffen.

Im Friedhofswesen erreicht Attendorn in 2018 nur eine niedrige Kostendeckung. In allen Jahren unterschreiten die Gebührenerträge die Gesamtkosten der Friedhöfe deutlich. Dies ist auf die individuellen, hohen öffentlichen Grünanteile der Friedhöfe zurückzuführen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulationen bleiben hohe Gebührensteigerungen aus. Es bestehen aber noch gebührenrechtliche Handlungsmöglichkeiten. Derzeit entfallen hohe Gebühren auf Grabarten, die nicht stark nachgefragt werden. Die Stadt könnte die wirtschaftlichen Vorteile der einzelnen Grabarten stärker über Äquivalenzziffern berücksichtigen. Die Trauerhallen erreichen einen äußerst niedrigen Kostendeckungsgrad, weil die Stadt die Gebühren bewusst niedrig hält. Die Nachfrage ist dagegen hoch, sodass eine moderate Gebührenanhebung angezeigt sein könnte.

Die Hansestadt Attendorn kennt nicht alle belegten, freien und zukünftig freiwerdenden Grabstellen. Dies ist notwendig um die Auslastung der Friedhöfe zu messen. Der Wandel der Bestattungskultur bewirkt, dass nur wenige Bestattungen in den flächenmäßig großen Erdgräbern vorgenommen werden. Durch den Ablauf und die Rückgabe von Nutzungsrechten entstehen partielle Freiflächen ohne bestehendes Nutzungsrecht. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer. Durch gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Stadt, dass Lücken gezielt geschlossen oder langfristig zusammenhängende Flächen entstehen, die für attraktivere Bestattungsarten umgestaltet werden können.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich unterdurchschnittlich hoch. Für die an eine externe Firma vergebene Unterhaltung des katholischen Friedhofs im Stadtkern hat die Stadt Pflegestandards definiert. Ein gemeinnütziger Betrieb unterstützt die Stadt bei den Pflegeaufgaben auf dem Waldfriedhof. Mit der angestrebten Verbesserung und Integration der Grünflächen-Daten sollte die Stadt Pflegestandards definieren und diese mit der angestrebten Entwicklung ihrer Friedhofsflächen abstimmen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

6.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es mittlere kreisangehörige Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem

Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grund- Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	3	1,00	3,00	6,50	10,75	21,00	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	108.287	68.000	90.740	134.861	141.217	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	69,00	43,90	68,94	69,81	88,78	117	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,73	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	86,10	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	3.465	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14
Friedhofsfläche in qm je Einwohner	4,45	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

Die **Hansestadt Attendorn** gehört in dem Vergleich zu der Gruppe mit wenigen eigenen kommunalen Friedhöfen. Der katholische Friedhof im Stadtkern ist ein relativ großer Friedhof, den die Stadt zukünftig in eine Parkanlage umwandeln will. Der Waldfriedhof liegt ebenfalls zentrumsnah. Zusätzlich befindet sich in Neu-Listernohl ein weiterer kommunaler Friedhof. Insgesamt ergänzen weitere acht weitere kirchliche Friedhöfe das Angebot im Stadtgebiet. Die kommunalen Friedhöfe sind über den öffentlichen Personennahverkehr erreichbar.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den kirchlichen Trägern ist bislang nicht etabliert. Es besteht aus Sicht der Stadt aber auch keine Konkurrenzsituation. Attendorn legt den Fokus stark auf ein einwohnerbezogenes Angebot. So sind Bestattungen von Personen, die keinen Bezug zur Hansestadt Attendorn haben, satzungsmäßig ausgeschlossen.

Die Hansestadt Attendorn kann mit ihren drei kommunalen Friedhöfen einen Großteil der Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl realisieren. Die Flächennutzung ist gemessen an den kommunalen Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche etwas geringer als bei den Vergleichskommunen im Median. Dabei ist die große Fläche des katholischen Friedhofs berücksichtigt, der bereits eine geringe Auslastung aufgrund der Nutzungsperspektive hat.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Die Friedhöfe der Hansestadt Attendorn sind ansprechend gestaltete Grün- und Parkanlagen innerhalb des Stadtgebietes. Grundsätzlich gibt es in

der Hansestadt Attendorn bereits einen vergleichsweise hohen Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche. Außer den Friedhöfen gibt es keine parkähnlichen Anlagen.

6.4 Steuerung und Organisation

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

6.4.1 Strukturen und Prozesse

- Alle Aufgaben des Friedhofswesens hat die Hansestadt Attendorn in dem Tiefbauamt zentralisiert und dort gut gesteuert.

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

Die Aufgabe Friedhofswesen ist bei der **Hansestadt Attendorn** dem Tiefbauamt zugeordnet. Die Amtsleitung ist produktverantwortlich für das entsprechende Produkt 55.553.01 Kommunalfriedhöfe. Im Sachgebiet Tiefbauverwaltung werden der Verkauf der Grabnutzungsrechte und die Gebührenvor- und Nachkalkulationen vorgenommen. Zuarbeiten zur Gebührenkalkulation erfolgen von Seiten der Kämmerei.

Die Grün- und Wegepflege, Grabbereitung und weitere manuelle Tätigkeiten nimmt der Baubetriebshof innerhalb des Tiefbauamtes wahr. Hierfür sind zwei Vollzeitkräfte eingesetzt. Führungsaufgaben übernimmt der Leiter des Betriebshofes.

Die Verantwortlichkeiten hat die Hansestadt Attendorn klar abgegrenzt. Organisatorische Schnittstellen ergeben sich aufgrund der geringen Größe der Verwaltung nicht.

6.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

- Die Hansestadt Attendorn hat mit der Umgestaltung des katholischen Friedhofs im Stadtkern zu einer Parkanlage die langfristige Ausrichtung des Friedhofswesen beschlossen. Die angestrebte Verbesserung der Datenlage ermöglicht der Stadt eine weitere strategische Ausrichtung.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen sollte eine Kommune hier einen besonderen Fokus auf eine strategisch ausgerichtete Steuerung legen. Diese Steuerung sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Po-

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

Die **Hansestadt Attendorn** hat grundsätzliche Entscheidungen zur weiteren Entwicklung der städtischen Friedhöfe getroffen. Hierzu zählt die langfristige Umgestaltung des katholischen Friedhofs im Stadtkern zu einer Parkanlage. Aktuell wird dieser Friedhof noch für Bestattungen genutzt. Die Stadt schränkt bereits jetzt die Verlängerung bestehender Nutzungsrechte ein. So ist eine letztmalige Verlängerung von maximal zehn Nutzungsjahren möglich. Nachbestattungen in bestehenden Grabstellen gemeinschaftlich genutzter Wahlgräber sind weiterhin jedoch jederzeit möglich. Dazu müssen jedoch freie Grabstellen bestehen oder mit der letztmaligen Verlängerung die Ruhefrist erreicht werden. Aktuell bestehen Grabnutzungsrechte bis in das Jahr 2043, sodass die geplante Umgestaltung des Friedhofs noch eine lange Zeit dauern wird.

Die Hansestadt Attendorn überprüft bei anstehenden Investitionen die Auslastung und Nutzung der geplanten Maßnahmen. Zusätzlich strebt die Stadt die Verbesserung ihrer Datenlage an, um darauf aufbauend die weitere strategische Entscheidungen zu treffen.

6.4.3 Datenlage/ IT

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

- Die Hansestadt Attendorn wird bei der Verwaltung der Friedhöfe durch eine entsprechende Software unterstützt. Schnittstellen zum Finanzverfahren sind nicht eingerichtet. Daten zu den Grünflächen pflegt die Stadt in einer weiteren Software ein. Die geplante Umstellung dieser Daten in ein stadtweites Geo-Informationssystem und die Einrichtung einer Schnittstelle zur Friedhofsverwaltung werden die Aufgabenwahrnehmung vereinfachen.

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

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

Die **Hansestadt Attendorn** setzt eine Fachsoftware zur Friedhofsverwaltung ein. Die Software verfügt über Schnittstellen zur Finanzsoftware, allerdings hat die Hansestadt Attendorn diese aufgrund der geringen Fallzahlen nicht eingerichtet. Kostenbescheide werden direkt in Kopie an die Kasse zur weiteren Buchung weitergeleitet. Manuelle Anordnungen muss die Stadt fertigen,

wenn die Gebührenzahler säumig sind. Geo-Daten zu den Grabfeldern, Wegen, Grünflächen, Bäumen und Bepflanzungen bildet die Stadt in einer Planungssoftware ab. Mit der Südwestalen-IT ist die Stadt in Kontakt, um ein Geo-Informationssystem einzuführen. Dieses soll über eine Fachschale für die geografischen Daten der Friedhofsverwaltung verfügen. Die Stadt will dieses Programm direkt mit der Fachsoftware für die Friedhofsverwaltung verknüpfen, sodass Belegungsinformationen direkt grafisch erfasst werden.

6.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

- Die Hansestadt Attendorn informiert die Öffentlichkeit in angemessener Weise über die örtlichen Bestattungsmöglichkeiten. Aufgrund der fehlenden Konkurrenzsituation ist die Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung kein Schwerpunkt der Friedhofsverwaltung.

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

Das Thema Öffentlichkeitsarbeit wird bei der **Hansestadt Attendorn** nicht offensiv betrieben, da die Stadt in ihrer Friedhofssatzung den Kreis ihrer Kunden deutlich einschränkt. Ortsfremde sollen nur in Ausnahmefällen bestattet werden. Die Friedhofseinrichtungen sind damit vorwiegend für die Einwohner der Hansestadt Attendorn und deren direkte Angehörige vorgesehen. Innerhalb des Stadtgebietes existiert keine besondere Konkurrenzsituation zwischen den kommunalen Friedhöfen und kirchlichen oder privaten Einrichtungen.

Gemeinsam mit den kirchlichen Friedhöfen und Bestattern hat die Stadt einen Friedhofswegweiser entwickelt, der über die Friedhöfe und Bestattungsmöglichkeiten informiert. Dieser liegt im Rathaus, in den Altenheimen und im Krankenhaus aus. Da die Stadt neue Bestattungsformen entwickelt, will sie den Friedhofswegweiser aktualisieren. Hierzu zählen die Urnenbeisetzungen an Bäumen auf dem Waldfriedhof und Urnenrasengräber mit einer Grabplatte an den Kantensteinen. Die Hansestadt Attendorn hat Waldfriedhof ein Grabfeld für muslimische Bestattungen eingerichtet. Dieses Angebot hat die Stadt den örtlichen muslimischen Gemeinden bekannt gemacht.

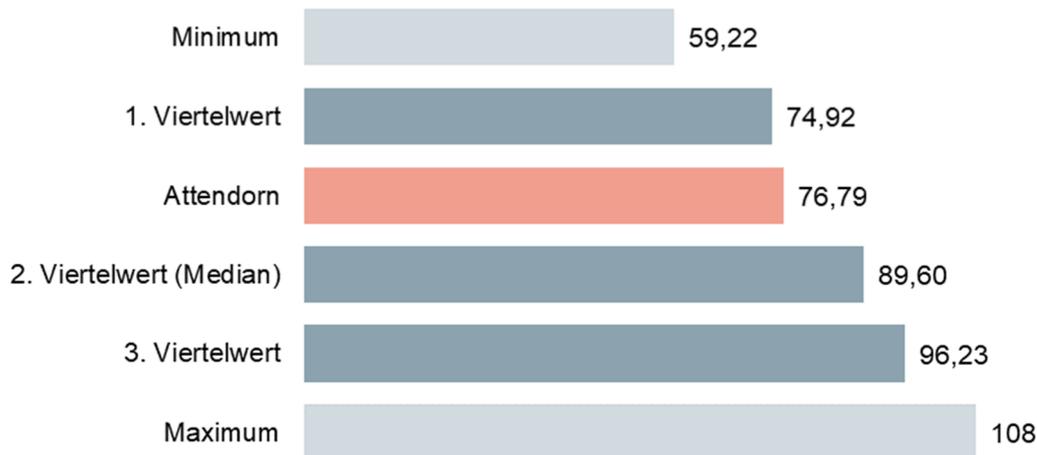
6.5 Gebühren

- Die Hansestadt Attendorn erreicht nur geringe Kostendeckungsquoten für die Gebühren im Friedhofswesen. Dabei führt der mit 56 Prozent festgelegte hohe allgemeine öffentliche Anteil maßgeblich zu der geringen Kostendeckung. Darüberhinausgehende Unterdeckungen berücksichtigt die Stadt in den Folgejahren.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebühren-

höhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Kommune sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



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



Im Vergleichsjahr 2018 berücksichtigt die **Hansestadt Attendorn** für die Kosten der allgemeinen ökologischen Zwecke und Erholungszwecke der Friedhöfe für alle Einwohner einen Kostenanteil von rund 210.000 Euro. Dies entspricht rund 56 Prozent der Gesamtkosten. Dabei werden jeweils 50 Prozent der Gesamtkosten für den Waldfriedhof und Friedhof Neu-Listernohl und 90 Prozent der Kosten für den katholischen Friedhof durch die allgemeinen Deckungsmittel im Haushalt getragen. Der hohe allgemeine Anteil auf dem katholischen Friedhof resultiert aus der perspektivischen Umnutzung des Friedhofs als Parkanlage.

In diesem Zusammenhang ist der hohe Anteil der Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner der Hansestadt Attendorn zu werten. In der Gebührenkalkulation für die Jahre 2021 bis 2023 werden als öffentlicher Grünanteil rund 197.000 Euro direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Hansestadt Attendorn finanziert.

In den Jahren 2017 bis 2020 sind Unterdeckungen in Höhe von insgesamt 119.900 Euro entstanden. Die Unterdeckungen werden über die alle drei Jahre erstellte Nachkalkulation ermittelt und in den bis zu vier jeweiligen Folgejahren berücksichtigt.

Die Hansestadt Attendorn kalkuliert ihre Gebühren alle drei Jahre neu. Die letzte Änderungssatzung beschließt der Rat der Stadt am 10. Februar 2021. Hierdurch kommt es zu regelmäßigen Gebührensteigerungen, die sich vorwiegend aus den realen Preissteigerungen und Unterdeckungen der Vorjahre ergeben.

Die für die Kalkulation notwendigen Informationen aus dem Bauhof für die Pflegekosten und die weiteren Kosten über die interne Leistungsverrechnung von der Kämmerei stehen rechtzeitig zur Verfügung.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen verzinst die Hansestadt Attendorn mit einem Zinssatz von drei Prozent. Die Abschreibungen werden auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten berücksichtigt.

6.5.1 Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren bei der Hansestadt Attendorn sind nachvollziehbar. Die Abstände zwischen einzelnen Erd- und Urnengräber sind aber weiterhin hoch und verstärken den Trend. Hohe Gebührenanteile entfallen auf Grabarten, die nur eine geringe Nachfrage erfahren.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten¹⁴ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Hansestadt Attendorn** bewertet die wirtschaftlichen Vorteile in den Grabnutzungsgebühren über Äquivalenzziffern. Dabei beeinflussen die Gebührenhöhe folgende Faktoren:

- die Nutzungsdauer
- die Fläche der Grabstelle
- der Pflegeaufwand und
- der Aufwand für die Bereitstellung der Grabstelle.

Durch die Multiplikation der Faktoren und das erwartete Fallaufkommen ergibt sich der Anteil der Einzelgebühr an den gebührenrelevanten Kosten. Der Nachteil an dieser Vorgehensweise ist, dass die Fläche und Nutzungsdauer über die Multiplikation der Äquivalenzziffern auch die Faktoren Pflegeaufwand und Aufwand für die Bereitstellung beeinflussen.

Die Abstände zwischen den einzelnen Gebührenarten sind hoch. Zum Beispiel ist die Gebühr für ein Erdrasenwahlgrab rund viermal so hoch wie für ein Urnenrasenwahlgrab. Hierzu führen hohe Vorhaltekosten, da die Beisetzungen bei den Erdrasenwahlgräbern in Grabkammern erfolgen. Die Kosten für diese baulichen Maßnahmen werden anhand der Äquivalenzziffern berücksichtigt.

¹⁴ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

Die Gebühren für ein Erdreihengrab sind nahezu doppelt so hoch wie für ein Urnenreihengrab. In der Gebührenkalkulation 2021 plant die Stadt 31 Bestattungen in Urnenreihengräber und nur zwei Erdreihengräber. Da der Preis ein Einflussfaktor für die Wahl der Grabart ist, verstärken die hohen Abstände die Nachfrageverschiebung hin zu Urnengräbern.

Hohe Gebührensteigerungen haben sich in 2021 bei den Erdrasenwahlgräbern, Urnenrasengräbern mit Einfassung und Grabkammern ergeben. Dabei wurden die Erdrasenwahlgräber und Grabkammern nur mit insgesamt sechs Fällen gering nachgefragt. Durch die hohen Gebührenanteile beeinflussen Nachfrageveränderungen daher die Kostendeckung stark.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte in der Äquivalenzziffernkalkulation die Einflussfaktoren Pflegeaufwand und Aufwand für die Bereitstellung der Grabstelle unabhängig von der Fläche stellen. Dadurch kann es ihr gelingen, die Preissteigerungen auf stärker nachgefragte Grabarten zu verteilen und damit die Gebührenabstände insgesamt zu verringern.

6.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Über die aktuellen Gebührenerträge kann die Hansestadt Attendorn nur einen geringen Teil der Kosten ihrer Trauerhallen decken. Die Trauerhallen werden bei Beisetzungen intensiv genutzt.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Hansestadt Attendorn in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
31,9	29,8	16,8	24,5	22,8

Im Jahr 2018 sind in den interkommunalen Vergleich zehn Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Hansestadt Attendorn** stellt im Jahr 2018 das Minimum der Vergleichsgruppe. Aber auch in den anderen Jahren ist der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in Attendorn besonders niedrig.

weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen Trauerhallen 2018

Kennzahl	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	84,49	20,88	47,15	61,73	76,22	84,49	12
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	100,00	100,00	126,25	158,36	224,66	620,41	12

Auf dem Waldfriedhof und dem Friedhof in Neu-Listernohl betreibt die Stadt jeweils eine Friedhofskapelle. Auf dem katholischen Friedhof finden nur noch wenige Nachbelegungen statt. Die hohe Nutzungsintensität zeigt damit, dass die beiden Friedhofskapellen gut nachgefragt werden. Die hohe Nutzungsintensität der Trauerhallen stellt in der Vergleichsgruppe das Maximum. Die Gebühren für die Trauerhallenbenutzung hat die Stadt dabei äußerst niedrig angesetzt.

Dagegen ergeben sich je Trauerhallennutzung in der Hansestadt Attendorn in 2018 Kosten von 408 Euro, die sich im interkommunalen Vergleich mit zehn Werten wie folgt einstufen:

Kosten je Trauerhallennutzung in Euro 2018



Durch die vergleichsweisen höheren Kosten und die niedrig festgelegten Gebühren ergibt sich der niedrige Kostendeckungsgrad.

Die Konkurrenz zu privaten Abschiedsräumen ist in Attendorn derzeit noch nicht stark ausgeprägt, da die Bestattungsunternehmen nicht über eigene Abschiedsräume verfügen. Dennoch können die Gebühren für die Trauerhallennutzung nicht bis zur Kostendeckung angehoben werden, ohne dass die Nachfrage zurückgehen wird. Zwei Bestattungsunternehmen verfügen über eigene Kühlräume. Die Nutzungszahlen der Kühlräume sind rückläufig. Dies begründet sich durch den Trend zur Bestattung in Urnengräbern und der kurzfristigen Nutzung der Kühlräume bei den Bestattungsunternehmen.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
92,7	87,6	76,4	84,5	86,8

Die Nutzungsintensität der Trauerhallen ist in Attendorn vergleichsweise hoch und im Zeitverlauf relativ stabil.

Um einen positiven Effekt für die Kostendeckung über eine hohe Nachfrage zu erzielen, reduzierte die Stadt die Gebühr. In der Gebührenkalkulation für die Jahre 2021 bis 2023 ist keine Anpassung der Gebühren für die Trauerhallennutzung vorgesehen.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte die Nutzungsgebühren für die Trauerhallen anheben, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen. Bei der Erhöhung der Gebühren sollte die Stadt die bislang stabile Nachfrage beibehalten.

6.6 Flächenmanagement

6.6.1 Ausgangslage

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

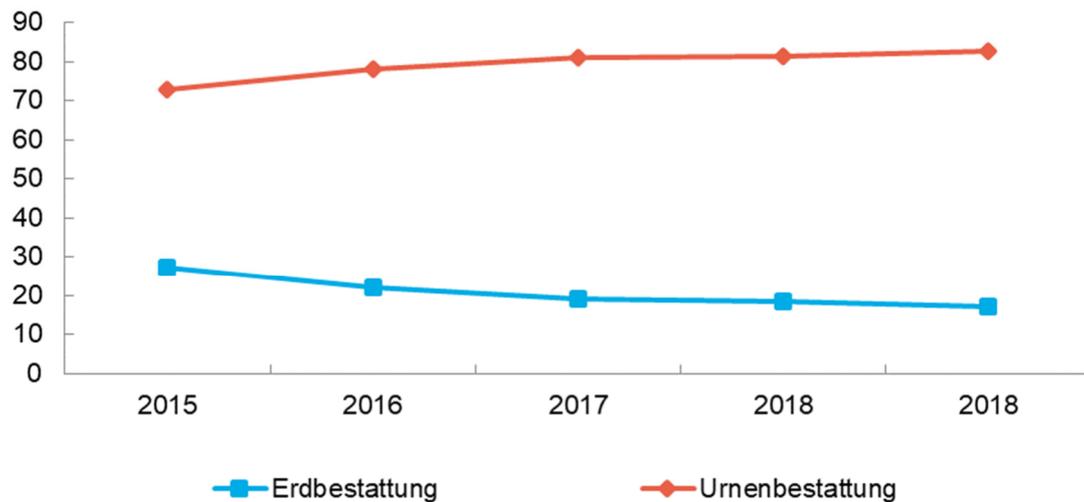
Die Einwohnerzahl der **Hansestadt Attendorn** ist seit 1962 von 19.560 Einwohner auf 24.264 Einwohner in 2019 angestiegen. Einhergehend mit der Zunahme der Einwohner ist auch die Zahl der Sterbefälle in Attendorn in der Vergangenheit moderat angestiegen.

Entwicklung Sterbefälle in Attendorn in der Zeitreihe von 1957 bis 2019¹⁵

1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2019
166	172	188	210	211	204	249	268

Die Bevölkerungsvorausberechnung 2040 von IT.NRW zeigt, dass die Bevölkerungszahl in Attendorn nicht weiter ansteigen soll. 2040 werden danach 23.087 Einwohner in Attendorn wohnen. In der Bevölkerungsvorausberechnung wird auch erkennbar, dass sich die Altersstruktur hin zu älteren Menschen verschiebt. Von 2017 bis 2040 erhöht sich die Zahl der über 80jährigen von 1.346 auf 2.105. Dies entspricht einem Zuwachs in dieser Bevölkerungsgruppe von 56,3 Prozent. Die Hansestadt Attendorn berücksichtigt bei der weiteren Friedhofsplanung die Entwicklung der Altersstruktur und der Sterbefälle.

¹⁵ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf 2021



Die Zahl der kommunalen Bestattungen sinkt in dem Zeitraum 2015 bis 2019 von 192 auf 180 Bestattungen. Die Entwicklung unterliegt aber keinen wesentlichen Schwankungen. Für die Flächenauslastung der kommunalen Friedhöfe ist die Wahl der jeweiligen Grabart von besonderer Bedeutung. Hier zeigt sich auch in der Hansestadt Attendorn ein deutlicher Trend von der Sargbestattung hin zur Urnenbestattung. Dieser stellt die Stadt vor weiteren Herausforderungen, denn die Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen.

Anteile Beisetzungen

Kennzahlen	Attendorn	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	18,2	18,1	31,6	35,4	50,4	58,0	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	71,7	21,1	43,9	55,2	65,0	77,3	14

Der Anteil der Beisetzungen in Erdgräbern ist bei der Hansestadt Attendorn äußerst niedrig. Dagegen finden vergleichsweise mehr Beisetzungen in Urnengräbern statt.

In den weiteren Grabarten finden in 2018 rund 10,2 Prozent der Beisetzungen statt. Zu den weiteren Grabarten zählen in Attendorn Urnengemeinschaftsgräber und Aschestreifelder. Die Aschestreifelder werden kaum genutzt. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 finden mit dieser Bestattungsart zwei Bestattungen pro Jahr statt. Dagegen werden die Urnengemeinschaftsgräber mit 20 Beisetzungen in 2019 stärker nachgefragt. Die Beisetzung in einer Urnennische oder Kolumbarium bietet die Hansestadt Attendorn nicht an.

6.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

→ Feststellung

Die Hansestadt Attendorn konnte nicht feststellen, wie viele Grabstätten in 2018 durch ein Nutzungsrecht belegt sind.

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

Die **Hansestadt Attendorn** konnte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht ermitteln, wie viele Grabstellen in 2018 mit einem aktiven Nutzungsrecht belegt sind. In der Vergleichsgruppe von 14 Städten ist dies sechs Städten gelungen.

Anteil Beisetzungen Grabstellen insgesamt an der Gesamtfläche Friedhöfe – Standardfläche



Die gpaNRW hat bei der Bemessung der Standardflächen, die üblichen Grabgrößen für die jeweiligen Grabarten berücksichtigt. Auf der Basis der belegten Grabstellen ergibt sich dann die durch Grabstellen belegte Fläche. In Gegenüberstellung zur Gesamtfläche kann die gpaNRW hierüber die Auslastung der Friedhöfe auf der Basis dieser Standardflächen darstellen. Insgesamt verdeutlicht die geringe Auslastung von maximal 28,4 Prozent, dass mit dem Wandel der Bestattungskultur eine geringere Flächenauslastung einhergeht.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte über die Daten der belegten Grabstätten auswertbar verfügen, um die Auslastung der Friedhöfe einzuschätzen.

6.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Hansestadt Attendorn konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung in der Kommune bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2019	19
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2019 bis 2023	k. A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2019	99
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2019 bis 2023	k. A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2019	20
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2019 bis 2023	k. A.

Im Jahr 2019 finden 31 Bestattungen in Erdgräbern statt. Da von den 23 Beisetzungen in Erdwahlgräber zwölf in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen werden, muss die Stadt insgesamt 19 neue Grabstellen einrichten beziehungsweise kann freigewordene Grabstellen wiederbelegen. Zunehmend verzichten auch die Angehörigen auf die Nutzungsrechte und wollen diese in pflegefreie Gräber umwandeln. Dies führt zu weiter ansteigenden Lücken in den bestehenden Grabreihen und Grabfeldern. Im Jahr 2019 finden 129 Bestattungen in Urnengräbern statt. Von den 73 Beisetzungen in Urnenwahlgräber werden 30 in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen. Attendorn richtet damit insgesamt 43 Grabstellen neu ein.

Als weitere Bestattungsart bietet die Hansestadt Attendorn die Verstreuung der Asche auf einem Aschestreufeld an. Urnennischen und Kolumbarien bietet die Stadt nicht als Bestattungsart an.

Die Wahl der Grabart wird aus Sicht der Hansestadt Attendorn zunehmend durch die Lage des Grabes und den Pflegeaufwand bestimmt. Bedingt durch die geringer werdende Nachfrage nach den flächenmäßig größeren Erdgräbern entstehen auf den Friedhöfen zunehmend Lücken in den bestehenden Grabreihen. Diese kleinteiligen Freiflächen verursachen höhere Pflegeaufwendungen. Die Hansestadt steuert hier gegen, in dem gezielt auf den Flächen Gräber vergeben werden, bei denen sich Lücken ergeben haben. Dabei richtet die Stadt auch in Grabfeldern mit freien Erdgräbern Urnengräber ein, um die freien Flächen zu belegen. Bevor die Stadt neue Grabstellen einrichtet, überprüft sie die Auslastung und den Bestand freier Grabstellen anlassbezogen. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung der Grabkammern und Urnenrasengräber.

Strebt die Stadt dort langfristig an, zusammenhängende Freiflächen entstehen zu lassen, werden Gräber nicht mehr angeboten. So soll zum Beispiel eine nicht länger benötigte Fläche in den Randbereichen langfristig entwidmet werden.

Zusätzlich berücksichtigt die Stadt bei der Vergabe der Grabarten die Bodenbeschaffenheit. So ist eine Fläche auf dem Friedhof Neu-Listernohl aktuell mit Sarggräbern belegt, bei denen die Feuchtigkeit des Bodens zu hoch ist. Die Hansestadt Attendorn erwägt auf dieser Fläche einen Begräbniswald oder Urnenrasengräber an Bäumen einzurichten.

→ Empfehlung

Die Hansestadt Attendorn sollte die aktuell freien und perspektivisch freiwerdenden Grabstellen ermitteln, um die Entwicklung des Flächenbedarfs einzuschätzen. Dadurch gerät die Stadt in die Lage auf dieser Basis Steuerungsentscheidungen zu den einzelnen Grabfeldern zu treffen.

6.7 Grünpflege

6.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün- und Wegefläche/Anzahl Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahl	2018
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	70,0
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	7

Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind elf Werte eingeflossen. Bedingt durch die geringe Flächenauslastung des katholischen Friedhofs im Stadtzentrum ergibt sich bei der **Hansestadt Attendorn** der vergleichsweise hohe Anteil der Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe.

Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche 2018

Kennzahl	Attendorn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	7	1	5	6	8	14	12

Es stehen auf den kommunalen Friedhöfen verhältnismäßig viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Ein höherer Baumbestand ergibt sich auf dem Waldfriedhof.

6.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Hansestadt Attendorn kostengünstig realisieren. Sie hat die Aufgaben teilweise extern vergeben. Ein gezieltes Controlling der Unterhaltungskosten findet nicht statt. Auch hat die Stadt keine Pflegestandards definiert.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro Hansestadt Attendorn 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	1,08

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



Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind bei der **Hansestadt Attendorn** niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsgruppe.

Weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grünfläche	1,23
Unterhaltungskosten je qm Wegefläche	0,60
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	3,80

Die Kennzahlen der Hansestadt Attendorn zeigen eine günstige Grün- und Wegepflege, sowie günstige Kosten für die Unterhaltung und Kontrolle der Bäume. Der Median der Vergleichsgruppe von sieben Städten bei den Unterhaltungskosten je qm Grünfläche beträgt 1,44 Euro und bei den Unterhaltungskosten je qm Wegefläche 0,74 Euro. Die Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum sind in der Hansestadt Attendorn niedriger als bei den meisten der acht Kommunen in der Vergleichsgruppe. Der günstigste Kennzahlenwert beträgt hierbei 3,63 Euro je Baum.

Attendorn hat keine Zielvorgaben und Pflegestandards für die Pflege ihrer kommunalen Friedhöfe definiert. Vielmehr steuert der Bauhof die eigenen Aufgaben und die Pflegeintensität. Dabei verhindert auch die rudimentäre Datenlage eine genauere Planung der Pflegearbeiten. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung ermittelte die Stadt erstmalig die Grün- und Wegeflächen und erfasste diese in dem Planungsprogramm. Genauere Daten über die Bepflanzungen sind nicht erfasst. Die Datenlage will die Stadt im Zuge der Einführung eines Geo-Informationssystems verbessern. Erst dann steht der Stadt die Basis für die Konzeption von Pflegestandards zur Verfügung.

Die Pflege des katholischen Friedhofs im Stadtkern hat die Hansestadt Attendorn extern vergeben. Dabei werden alle Pflegeaufgaben von der beauftragten Firma wahrgenommen. Für die Auftragsvergabe hat die Stadt die Grün- und Wegeflächen ermittelt. Auf dem Waldfriedhof unterstützt ein gemeinnütziger Betrieb bei dem Heckenschnitt. Durch stadteigene Kräfte wird die Grabbereitung auf allen Friedhöfen und die Grünpflege auf dem Waldfriedhof wahrgenommen.

Die Pflegeaufwendungen konnte die Hansestadt Attendorn bereits reduzieren, indem freigewordene Flächen eingesät und dann ausschließlich extensiv gepflegt wurden.

Mit der Grün- und Wegepflege ist der Bauhof beauftragt. Dieser erhebt die Personal- und Maschinenstunden. Ein gezieltes Controlling der Kosten setzt die Stadt jedoch nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Hansestadt Attendorn sollte die Grünflächendaten differenziert erheben und danach die Pflegestandards für die Friedhofsflächen definieren. Dabei sollte sie die Entwicklungsperspektive der Friedhofsflächen aufgrund der Auslastung berücksichtigen.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Gebühren					
F1	Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren bei der Hansestadt Attendorn sind nachvollziehbar. Die Abstände zwischen einzelnen Erd- und Urnengräber sind aber weiterhin hoch und verstärken den Trend. Hohe Gebührenanteile entfallen auf Grabarten, die nur eine geringe Nachfrage erfahren.	174	E1	Die Hansestadt Attendorn sollte in der Äquivalenzziffernkalkulation die Einflussfaktoren Pflegeaufwand und Aufwand für die Bereitstellung der Grabstelle unabhängig von der Fläche stellen. Dadurch kann es ihr gelingen, die Preissteigerungen auf stärker nachgefragte Grabarten zu verteilen und damit die Gebührenabstände insgesamt zu verringern.	175
F2	Über die aktuellen Gebührenerträge kann die Hansestadt Attendorn nur einen geringen Teil der Kosten ihrer Trauerhallen decken. Die Trauerhallen werden bei Beisetzungen intensiv genutzt.	175	E2	Die Hansestadt Attendorn sollte die Nutzungsgebühren für die Trauerhallen anheben, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen. Bei der Erhöhung der Gebühren sollte die Stadt die bislang stabile Nachfrage beibehalten.	177
Flächenmanagement					
F3	Die Hansestadt Attendorn konnte nicht feststellen, wie viele Grabstätten in 2018 durch ein Nutzungsrecht belegt sind.	179	E3	Die Hansestadt Attendorn sollte über die Daten der belegten Grabstätten auswertbar verfügen, um die Auslastung der Friedhöfe einzuschätzen.	179
F4	Die Hansestadt Attendorn konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.	179	E4	Die Hansestadt Attendorn sollte die aktuell freien und perspektivisch freiwerdenden Grabstellen ermitteln, um die Entwicklung des Flächenbedarfs einzuschätzen. Dadurch gerät die Stadt in die Lage auf dieser Basis Steuerungsentscheidungen zu den einzelnen Grabfeldern zu treffen.	180
Grünpflege					
F5	Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Hansestadt Attendorn kostengünstig realisieren. Sie hat die Aufgaben teilweise extern vergeben. Ein gezieltes Controlling der Unterhaltungskosten findet nicht statt. Auch hat die Stadt keine Pflegestandards definiert.	182	E5	Die Hansestadt Attendorn sollte die Grünflächendaten differenziert erheben und danach die Pflegestandards für die Friedhofsflächen definieren. Dabei sollte sie die Entwicklungsperspektive der Friedhofsflächen aufgrund der Auslastung berücksichtigen.	183

7. gpa-Kennzahlenset

7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

7.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Attendorn

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	176	394	-275	-23,76	26,28	73,53	394	48	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	54,8	63,67	5,50	15,20	31,46	44,28	63,67	47	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	80,2	85,29	17,20	48,88	59,36	68,83	86,86	47	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	1.633 (Jahr 2010)	921	370	1.872	2.911	4.311	6.928	83	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	263	853	-48,67	110	184	226	853	48	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	5,99	6,61	4,23	7,38	8,22	9,59	13,80	65	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,12	6,13	4,05	5,25	5,74	6,57	8,25	65	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.381	2.565	3.967	4.649	5.268	7.256	113	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.059	5.216	2.396	3.261	3.600	4.091	5.716	50	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.799	1.735	979	1.674	1.781	1.991	2.335	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	69	234	27	120	182	235	368	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	276	224	23	130	194	279	723	51	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	421	478	148	243	282	351	498	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	233	273	5	108	138	180	273	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	300	372	54	157	240	296	723	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	199	422	36	127	241	297	1.164	53	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	551	0	22	63	188	736	52	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	761	926	19	174	299	535	1.255	53	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.570	1.723	1.209	1.979	2.363	2.652	3.929	87	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	144	106	88	123	149	182	333	84	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn 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.	1.656	310	818	926	1.046	2.368	22	2018	Offene Ganztagschulen
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro	k. A.	2.623	1.712	1.998	2.109	2.318	2.623	18	2018	Offene Ganztagschulen
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	k. A.	398	194	498	626	683	942	22	2018	Offene Ganztagschulen
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	373	395	234	317	352	391	620	95	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	424	k. A.	204	362	450	639	3.224	47	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	0	294	354	439	1.770	65	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	444	413	217	326	391	496	656	26	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	268	353	190	265	321	370	491	89	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	124	310	392	435	707	49	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	21,92	16,59	7,55	10,41	12,44	16,04	29,10	93	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung	25,76	18,69	4,15	19,02	24,04	33,61	110,36	64	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je qm Reinigungsfläche in Euro										
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,68	12,80	7,03	9,86	11,20	12,83	17,61	86	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	73,00	64,38	0,00	0,00	5,13	39,69	100	95	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	10,47	12,74	0,00	6,82	7,73	9,27	24,99	91	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	79	90,4	61,44	87,64	102	117	166	92	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,4	14,3	7,16	12,92	14,37	18,03	27,14	94	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	180	137	82,08	114	135	162	342	94	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	218	211	42,65	154	208	297	578	96	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	464	457	258	473	544	629	902	96	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	509	334	468	531	605	1.019	94	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	191	70	298	380	502	964	98	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	87	100	52	73	85	98	208	95	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	403	406	235	339	382	425	562	95	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	5,48	5,47	1,67	3,20	4,11	5,69	9,14	62	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,47	2,46	0,56	1,31	2,05	2,87	5,04	62	2019	./.
Friedhofswesen										
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	1,73	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent*****	k. A.	35,45 (76,79)	35,45	72,81	89,60	96,23	107,51	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent*****	k. A.	24,5	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10	2018	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro*****	k. A.	1,08	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2018	Friedhofswesen
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	3,44	3,16	1,64	2,75	3,27	4,07	4,81	59	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	487	315	184	316	396	454	691	54	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	140	59	58,68	150	212	276	500	51	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Attendorn 2012	Attendorn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	40,80	18,55	15,65	51,06	76,17	98,12	192	90	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	1.656	1.195	290	556	777	907	1375	58	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	482	378	68	177	210	269	426	106	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	0,85	0,91	0,26	2,70	5,64	8,54	21,02	50	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	2,12	1,78	0,13	0,92	1,46	2,39	9,83	46	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	13,05	13,43	5,97	8,74	11,75	14,76	27,80	51	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	1,71	4,38	1,55	2,81	4,20	6,37	10,07	49	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	5,83	20,39	1,60	4,01	7,39	16,13	58,84	43	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,82	0,87	0,17	1,00	1,82	2,47	6,24	37	2019	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

**** Da zum Ende der Prüfung sich herausstellte, dass die Kosten für das öffentliche Grün berücksichtigt wurden, stellt die gpaNRW im Klammerzusatz ergänzend den Kostendeckungsgrad ohne die Kosten für das öffentliche Grün dar.

***** Nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de