ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Delbrück im Jahr 2020

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Delbrück	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Delbrück	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Delbrück	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	27
1.	**Finanzen**	**36**
1.1	Managementübersicht	36
1.1.1	Haushaltssituation	36
1.1.2	Haushaltssteuerung	37
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	38
1.3.1	Haushaltsstatus	40
1.3.2	Ist-Ergebnisse	43
1.3.3	Plan-Ergebnisse	47
1.3.4	Eigenkapital	52
1.3.5	Schulden und Vermögen	55
1.4	Haushaltssteuerung	63
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	65
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	68

1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	74
2.	**Beteiligungen**	**83**
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Beteiligungsportfolio	84
2.3.1	Beteiligungsstruktur	85
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	86
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	87
2.4	Beteiligungsmanagement	89
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	90
2.4.2	Berichtswesen	91
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	92
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	**Offene Ganztagsschulen**	**95**
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	Rechtliche Grundlagen	96
3.4	Strukturen der OGS	97
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	97
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	99
3.5	Organisation und Steuerung	102
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	102
3.5.2	Steuerung	103
3.5.3	Datentransparenz	104
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.6.1	Fehlbetrag OGS	105
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	106
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	**Bauaufsicht**	**119**
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
4.3	Baugenehmigung	121
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	121
4.3.2	Rechtmäßigkeit	123
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	125
4.3.4	Geschäftsprozesse	125
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	126
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	128
4.3.7	Personaleinsatz	130

4.3.8	Digitalisierung	133
4.3.9	Transparenz	134
4.4	Anlage: Ergänzende Tabelle	136
5.	**Vergabewesen**	**139**
5.1	Managementübersicht	139
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	140
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	141
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	141
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	144
5.4	Sponsoring	147
5.5	Bauinvestitionscontrolling	148
5.6	Nachtragswesen	150
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	151
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	153
5.7	Maßnahmenbetrachtung	154
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	155
6.	**Verkehrsflächen**	**158**
6.1	Managementübersicht	158
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	159
6.3	Steuerung	159
6.3.1	Datenlage	161
6.3.2	Straßendatenbank	162
6.3.3	Kostenrechnung	163
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	165
6.4	Prozessbetrachtung	166
6.4.1	Aufbruchmanagement	166
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	170
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	173
6.5.1	Strukturen	173
6.5.2	Bilanzkennzahlen	174
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	177
6.6.1	Alter und Zustand	178
6.6.2	Unterhaltung	179
6.6.3	Reinvestitionen	183
6.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	185
	Kontakt	**189**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Delbrück

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Haushaltssituation der Stadt Delbrück zeigt in der Gesamtschau einen eher geringen Handlungsbedarf. Delbrück unterliegt im Betrachtungszeitraum bis einschließlich 2018 zwar aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Abweichend von der ursprünglichen Planung ist es Delbrück jedoch bereits in 2017 und 2018 gelungen, erstmalig seit 2008 Überschüsse zu erwirtschaften und damit auch die zwischenzeitlich aufgezehrte Ausgleichsrücklage wieder zu füllen. Die positive Trendwende setzt sich im Jahresabschluss 2019 fort. Hierzu haben neben eigenen erfolgreichen Konsolidierungsanstrengungen maßgeblich auch die gute Konjunkturlage bzw. günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen beigetragen.

Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2021 rechnet die Stadt Delbrück in den Folgejahren allerdings wieder mit regelmäßigen Fehlbeträgen. Saldiert erwartet sie ein Plandefizit von rd. vier Mio. Euro bis 2023, das allerdings über die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Delbrück plant grundsätzlich vorsichtig. Gleichwohl bestehen allgemeine Planungsrisiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und ggf. weiteren Auswirkungen der Corona-Pandemie ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einzelnen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Umso positiver ist daher die ausgezeichnete Eigenkapitalausstattung der Stadt zu bewerten. Delbrück gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote. Ursächlich hierfür ist maßgeblich die geringe Verschuldung der Stadt. So weist Delbrück bereits seit 2014 im Kernhaushalt einwohnerbezogen die geringste Verschuldung der bisher geprüften Kommunen auf. Aber auch auf Konzernebene gehört Delbrück jeweils zu den Vergleichskommunen mit den niedrigsten Gesamtverbindlichkeiten. Allerdings wird der Kreditbedarf in den

kommenden Jahren aufgrund der geplanten Investitionsvorhaben steigen. Die gute Selbstfinanzierungskraft und die vorhandenen Liquiditätsreserven werden nicht ausreichen, den künftigen Finanzbedarf vollständig zu decken.

Die Stadt Delbrück investiert zwar regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Es gelingt ihr im Betrachtungszeitraum jedoch nur zum Teil, den Werteverzehr durch neues Vermögen bzw. Ersatzinvestitionen auszugleichen. Während sich die Altersstruktur der städtischen Gebäude insgesamt ausgewogen zeigt, indiziert das **Verkehrsflächenvermögen** bereits eine Überalterung. So haben die Verkehrsflächen im Durchschnitt bereits mehr als zwei Drittel ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht.
Inwieweit dies bereits Auswirkungen auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege hat, lässt sich nur eingeschränkt beurteilen. Besonders auffällig sind hier die Wirtschaftswege mit einem Anlagenabnutzungsgrad von rd. 77 Prozent und einem bilanziellen Wertverlust von rd. zwölf Mio. Euro im Zeitraum 2008 - 2018. Hinzu kommen jährliche Unterhaltungsaufwendungen, die regelmäßig und deutlich den empfohlenen Richtwert unterschreiten. Dies alles weist auf ein Risiko kurzfristiger Refinanzierungsbedarfe hin. Seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 ist in der Folge keine weitere Zustandsbewertung mehr erfolgt. In welcher Höhe tatsächlich ein Risiko für den Verkehrsflächenzustand besteht, kann daher nur eine erneute Bewertung des Verkehrsflächenvermögens sowie die aktuelle Zuordnung der Straßen und Wirtschaftswege in die verschiedenen Zustandsklassen aufzeigen.
Insgesamt fehlen der Stadt Delbrück noch wesentliche Grundlagen, insbesondere auch eine ganzheitliche Straßendatenbank für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung. Auch das Aufbruchmanagement kann die Stadt Delbrück in vielen Teilprozessen noch optimieren. Mit einer Implementierung in der neu einzurichtenden Straßendatenbank kann sie den Prozess digitalisieren und damit auch erleichtern.

Im Finanzbereich verfügt die Stadt Delbrück über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Grundlage dafür ist das unterjährige **Finanzcontrolling** und die in Delbrück regelmäßig praktizierten jährlichen Nachtragshaushalte. Diese ermöglichen den Entscheidungsträgern der Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Das Finanzcontrolling und die Nachtragshaushalte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung.

Bei der Stadt Delbrück beschränken sich **Ermächtigungsübertragungen** im Wesentlichen auf investive Maßnahmen. Deren Volumen ist im Betrachtungszeitraum erheblich gestiegen und damit auch interkommunal überdurchschnittlich.

Die Stadt Delbrück zeigt ein hohes und erfolgreiches Engagement bei der **Fördermittelakquise**. Dieses wird auch durch das aktuelle Großprojekt des Glasfasernetzes in den Außenbereichen deutlich. Die Stadt bedient sich hierbei seit 2019 externer Unterstützung. Die Stadt verfügt bisher allerdings noch nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Auch ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es fehlt zudem an einer zentralen Erfassung der Fördermaßnahmen, insbesondere auch um die Erfüllung der Förderrichtlinien verwaltungsweit sicherstellen und Rückforderungen vermeiden zu können.

Besondere Steuerungserfordernisse ergeben sich zudem im Umgang mit komplexen Investitions- und Beschaffungsvorhaben. Hierfür empfiehlt die gpaNRW der Stadt Delbrück die Einführung eines systematischen und **zentralen Bauinvestitionscontrollings (BIC)** als Beitrag zu

einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Verbindliche, einheitliche Verfahrensregeln, klare Zuständigkeiten und zentrale Vorgaben bereits in der Phase der Bedarfsanalyse und -feststellung, aber auch für die weiteren Planungsprozesse, die Begleitung und schließlich die finale Nachbetrachtung der durchgeführten Maßnahmen sollten fester Bestandteil eines funktionierenden BIC sein.

Lediglich punktuelle Möglichkeiten zur weiteren Steuerungsoptimierung lässt das städtische **Beteiligungsmanagement** erkennen. Delbrück ist an insgesamt 16 Unternehmungen beteiligt. Auf fünf dieser Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Zwar ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungsunternehmen als niedrig und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt als mittel einzustufen, gleichwohl ergeben sich noch einzelne Verbesserungsansätze. Insbesondere sollte die zentrale Vorhaltung wesentlicher Grunddaten sowie die unterjährige Berichterstattung zu den Beteiligungsunternehmen weiter optimiert bzw. ausgebaut werden. Auch gezielte Schulungen für Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien zu ihren Rechten und Pflichten tragen zu einer weiteren Professionalisierung der Beteiligungssteuerung in Verwaltung und Politik bei.

Die Nachfrage nach Plätzen in der **Offenen Ganztagsschule** (OGS) und die damit einhergehenden finanzwirtschaftlichen Belastungen nehmen nach wie vor landesweit stetig zu. Dies gilt auch für Delbrück, wenngleich sich die OGS-Teilnahmequoten hier eher vergleichsweise unauffällig darstellen. Allerdings liegt der Fehlbetrag je OGS-Schüler in Delbrück höher als in den meisten anderen bislang geprüften Kommunen. Vor allem beeinflusst wird der Fehlbetrag durch die hohen Transferaufwendungen. Die den OGS-Trägern bereitgestellten Mittel je OGS-Schüler stellen in Delbrück den bisher dritthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Daher sollte die Stadt die an ihre Kooperationspartner erbrachten hohen freiwilligen Mehrleistungen kritisch hinterfragen. Konkret empfiehlt sich die Durchführung einer breit angelegten Markterkundung und ggf. die Neuausschreibung von Trägerleistungen.
Aber auch auf der Ertragsseite ergeben sich noch Handlungsspielräume. Delbrück könnte das zuletzt zwar zunehmende, dennoch vergleichsweise unterdurchschnittliche Aufkommen aus den Elternbeiträgen steigern, indem die Einkommensstufen neu strukturiert und der rechtlich zulässige Höchstbeitrag erhoben werden. Ferner kommt eine Beitragsermäßigung für Geschwisterkinder anstelle einer Befreiung in Betracht.
Gute Werte erzielt die Stadt Delbrück bei den Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Der wirtschaftliche Flächeneinsatz spiegelt sich hier in vergleichsweise niedrigen Kennzahlen wider.

Das **Vergabewesen** der Stadt Delbrück ist in weiten Teilen bereits gut organisiert. Insbesondere die bestehende Zentrale Vergabestelle trägt wirksam dazu bei, Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abzuwickeln. Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Ergänzungs- bzw. Aktualisierungsbedarf zeigt noch die städtische Vergabedienstanweisung. Zudem setzt die Stadt Delbrück noch keine Vergabemanagementsoftware zur internen Unterstützung und Dokumentation ihrer Vergabeverfahren ein. Zur **Korruptionsvorbeugung** sollten der Stadt Delbrück die örtlich bereits vorhandenen Regelungen als Grundlage für eine ergänzende Überarbeitung bzw. Ausgestaltung einer gesonderten Dienstanweisung dienen. Auch eine Schwachstellenanalyse zur Sensibilisierung der Bediensteten sowie verbindliche Vorgaben zum sicheren Umgang mit etwaigen **Sponsoringleistungen** sollten das Maßnahmenpaket zur Korruptionsprävention in der Stadt Delbrück abrunden.

Bislang gibt es noch kein zentral organisiertes **Nachtragsmanagement** in der Stadt Delbrück. Die Abweichung der Abrechnungssummen vom Auftragswert ist in den betrachteten Jahren höher als in den Vergleichskommunen. Gerade die Analyse und Auswertung von Auftragsänderungen oder Nachträgen und deren Ursachen können wichtige Erkenntnisse für künftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse liefern.

Auch die stichprobenartige **Betrachtung einzelner Maßnahmen** im Hinblick auf ihre Konformität mit den vergabe- und verfahrensrechtlichen Vorgaben offenbart in Delbrück noch punktuellen Optimierungsbedarf.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen.
Im näher betrachteten einfachen Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Delbrück ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse bereits gut und effektiv gestaltet. Möglichkeiten zur digitalen Annahme und durchgängigen elektronischen Bearbeitung von Bauanträgen müssen allerdings noch geschaffen bzw. weiter ausgebaut werden. Die Einführung der digitalen Bauakte sollte eine weitere Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren forcieren. Hierdurch eingesparte Personalkapazitäten können für den Abbau der zuletzt zunehmenden unerledigten Bauanträge genutzt werden. Aber auch schon heute weist die Stadt Delbrück einen überdurchschnittlichen Leistungswert bei der Genehmigung von Bauanträgen auf. Je Vollzeit-Stelle werden hier mehr Bauanträge bearbeitet, als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die hohe Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht spiegelt sich auch in der Laufzeit der Bauanträge wider. So unterschreitet die Laufzeit in Delbrück die gpa-Orientierungsgröße von durchschnittlich zwölf Wochen deutlich. Zur Verbesserung der internen Steuerung der Bauaufsicht sollte die Stadt Delbrück künftig messbare Ziele und konkret darauf abgestimmte Kennzahlen entwickeln und regelmäßig fortschreiben

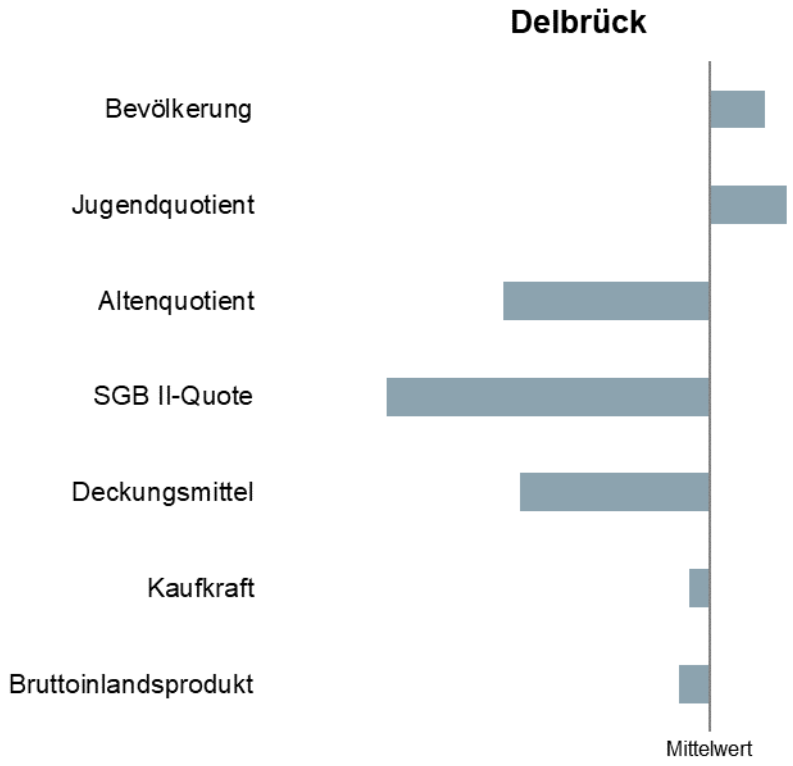
In Summe ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Steuerungsoptimierung, zur punktuellen Entlastung des städtischen Haushaltes, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Daher sollte die Stadt Delbrück die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Konsolidierungs- und Steuerungsimpulse in Ihre künftigen Überlegungen und Planungen mit einbeziehen. Dies auch insbesondere vor dem Hintergrund der bevorstehenden investiven und zunehmenden demografischen örtlichen Herausforderungen sowie den damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Delbrück

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Delbrück. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale der Stadt Delbrück



Die Stadt Delbrück ist mit rd. 31.000 Einwohnern die zweitgrößte Kommune im Kreis Paderborn. Gleichzeitig gehört Delbrück mit rd. 157 qkm zu eine der flächengrößten Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Große Flächen können sich in verschiedenen Bereichen belastend auswirken, wie zum Beispiel beim zu unterhaltenden Straßen- und Verkehrswegenetz.

Wie auch schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW weiterhin von einer tendenziell steigenden Bevölkerungsentwicklung aus. Allerdings wird

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

sich bedingt durch den demografischen Wandel auch die Altersstruktur in Delbrück spürbar verschieben. Aktuell ist der Anteil der älteren Menschen in Delbrück noch deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt, während sich der Anteil der Jugendlichen höher darstellt als in den meisten Vergleichskommunen. Allerdings hat der Bürgermeister darauf hingewiesen, dass sich die Anzahl der älteren Mitbürger in den nächsten Jahren verdoppeln werde und Delbrück sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortsteilen daher vor großen Herausforderungen stehe. Die Stadtentwicklung, in der in den zurückliegenden Jahren bereits sehr viel bewegt worden ist, wird sich künftig stärker auf die wachsenden Anforderungen einer alternden Stadtgesellschaft einstellen müssen.

Ebenfalls unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Deckungsmittel“, „Kaufkraft“ und das Bruttoinlandprodukt als Indikator für die Wirtschaftskraft der Stadt Delbrück. Alle drei Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Besonders auffällig sind dabei die vergleichsweise niedrigen allgemeinen Deckungsmittel, obwohl Delbrück gerade in den zurückliegenden Jahren von einem erheblichen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen profitiert hat und die Nachfrage nach Gewerbe- und Baugrundstücken nach wie vor ungebrochen ist.

Die außerordentlich gute Gewerbesteuerentwicklung hat auf der anderen Seite allerdings dazu geführt, dass in den letzten Jahren auch keine Schlüsselzuweisungen mehr nach Delbrück geflossen sind. Die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2015 – 2018 mit durchschnittlich 1.216 Euro/Einwohner sogar in der Nähe des interkommunalen Minimums.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist deutlich unterdurchschnittlich und sorgt für eine entlastende Wirkung im städtischen Haushalt. Sie ist typisch für den ländlichen Raum, der in der Regel durch geringere Soziallasten geprägt ist als urbane Regionen bzw. Ballungsräume.

Insgesamt sieht der Bürgermeister die Stadt Delbrück sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortsteilen für die Zukunft gut gerüstet. Hierzu tragen insbesondere auch gezielte, investive Maßnahmen der Stadt- und Dorfentwicklung, gestützt durch Fördergelder aus dem ISEK-Programm, bei. Auch die Bestrebungen zur Ausweisung weiterer Bau- und Gewerbegrundstücke werden aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage fortgesetzt.

In der Gesamtschau bilden die strukturelle Situation und die guten Zukunftsperspektiven der Stadt Delbrück eine solide Grundlage für eine prosperierende städtische Weiterentwicklung. Abzuwarten bleibt allerdings, in welchem Ausmaß die Corona-Pandemie künftig noch Einfluss, gerade auch auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nehmen wird.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Delbrück verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Poli-

tik beraten. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen (z.B. Anhebung der Grundsteuer B, Aufgabe und Folgenutzung des ehemaligen Hauptschulgebäudes in Ostenland sowie der ehemaligen Grundschule in Westenholz, Verzicht auf freiwillige Leistungen bei den Schülerbeförderungskosten). Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

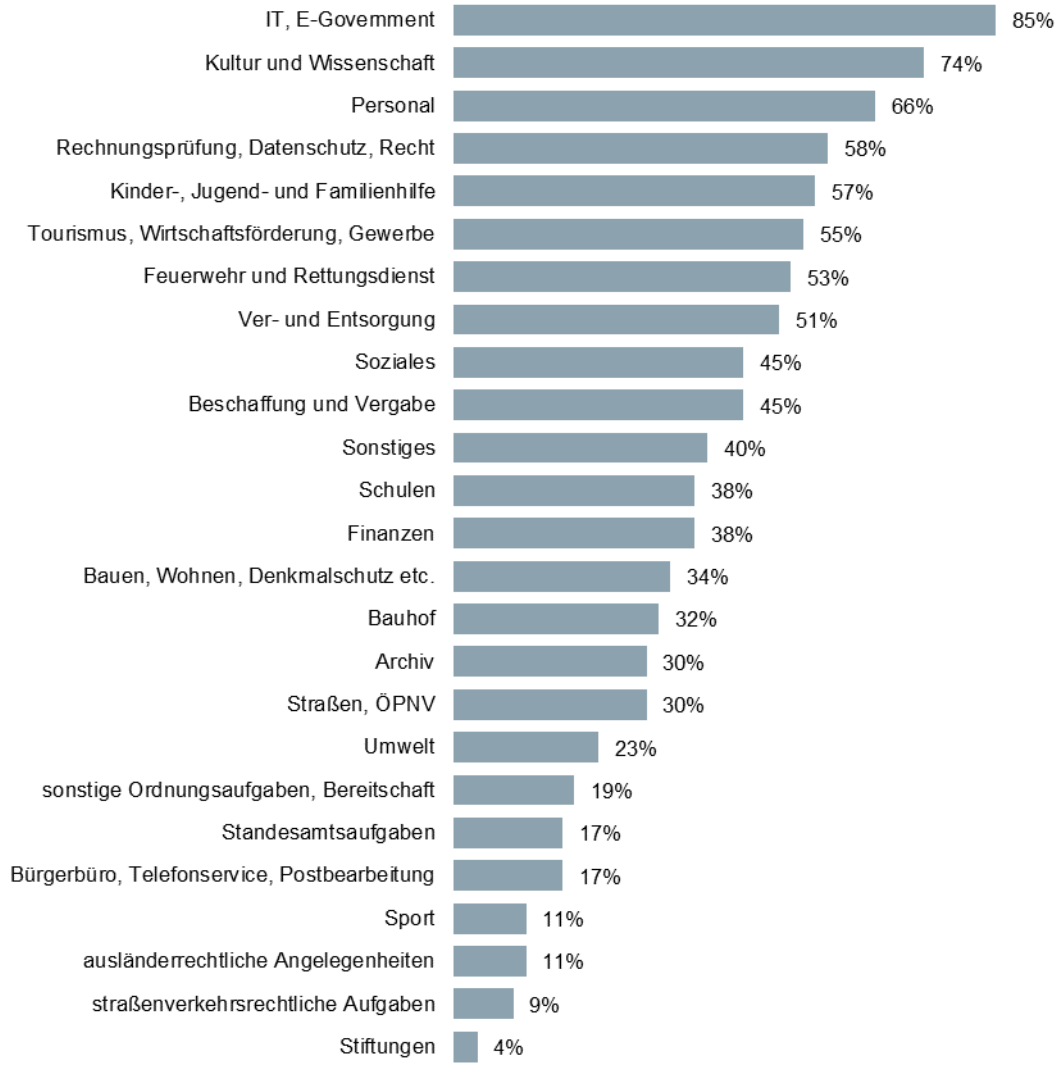
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



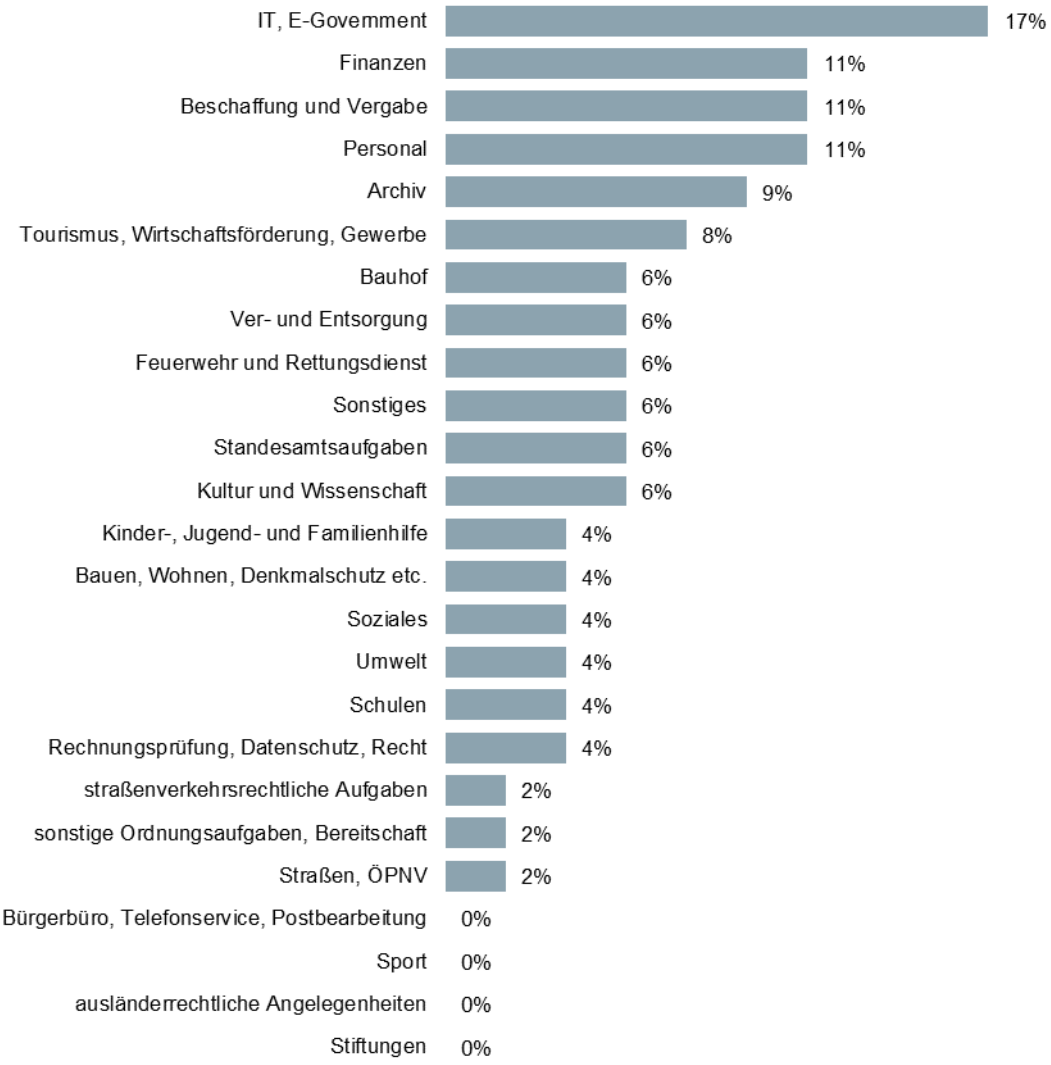
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



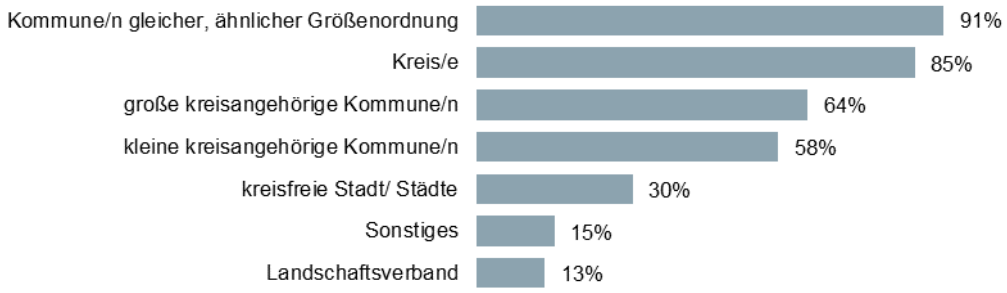
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große 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 in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

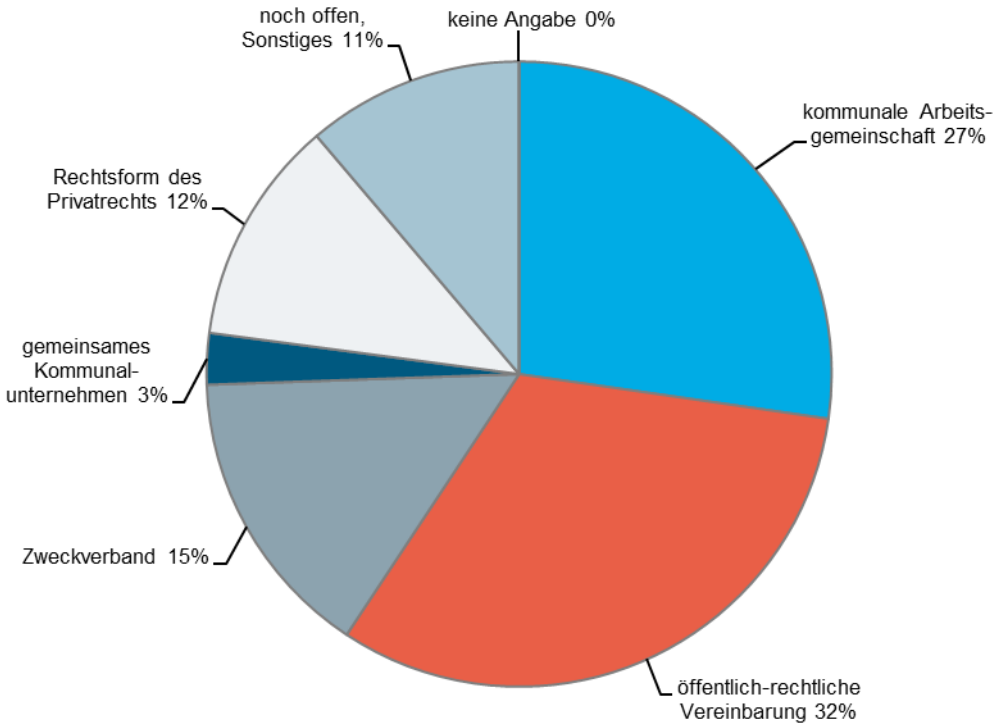


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

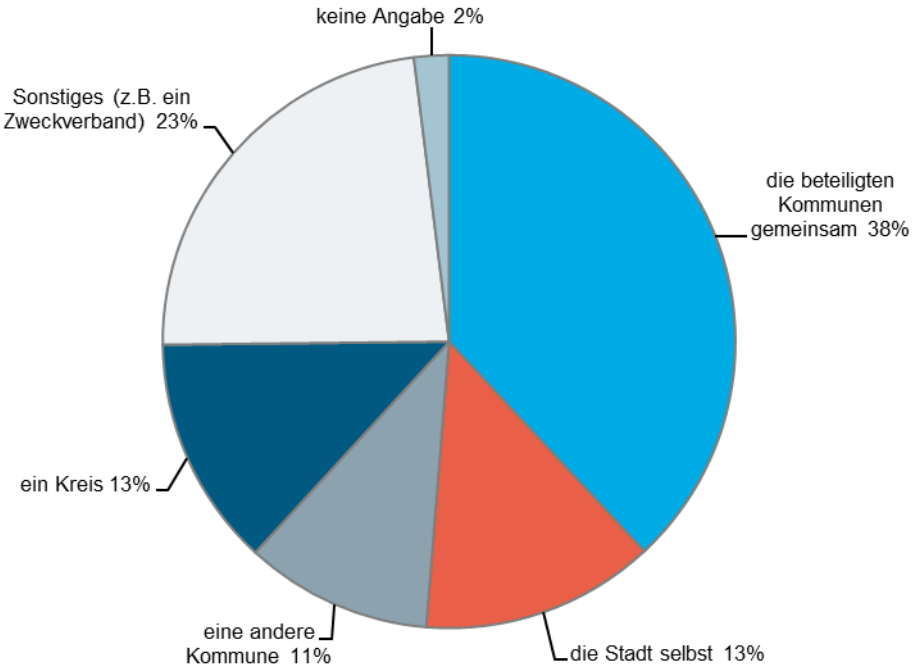


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

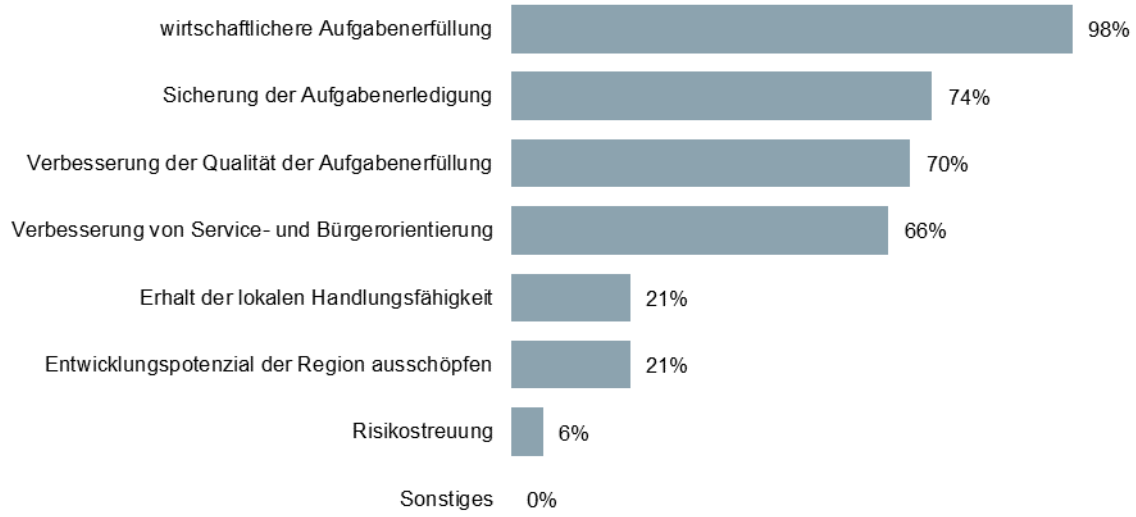


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

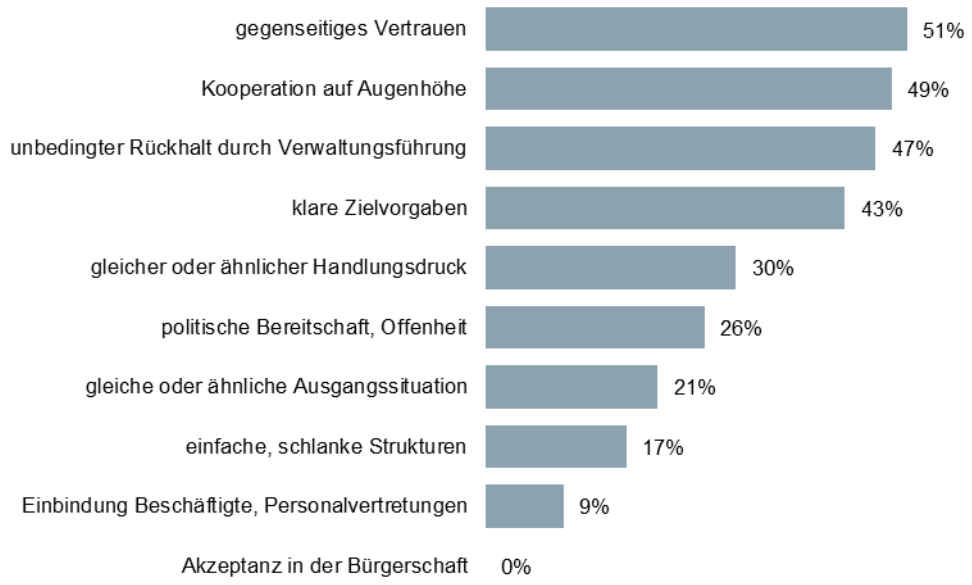
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



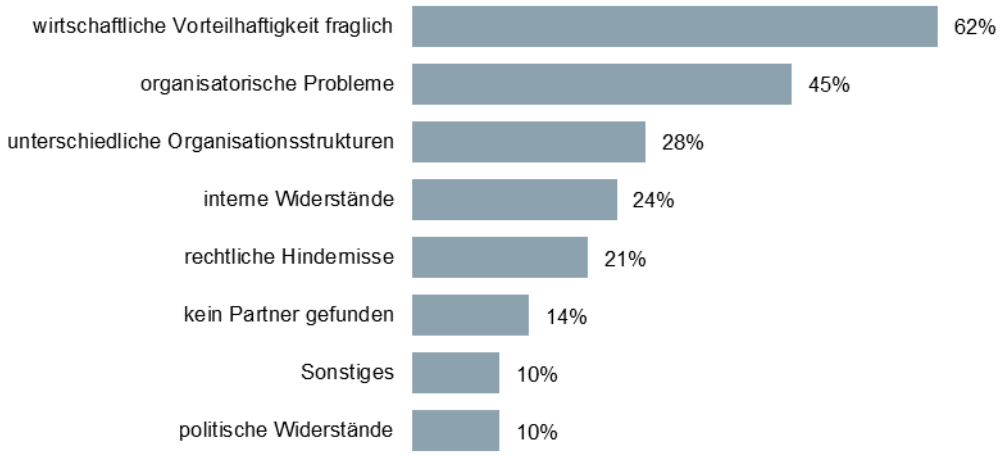
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Delbrück

Entsprechend des allgemeinen Landestrends hat die Stadt Delbrück auch im Bereich der IT und Digitalisierung einen Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit gelegt. So ist sie hinsichtlich der Versorgung mit IT-Dienstleistungen zum einen den kommunalen Rechenzentren GKD und Regio IT angeschlossen. Darüber hinaus nimmt sie aber auch aktiv teil an den interkommunalen Projektaktivitäten im Rahmen der „Digitalen Modellregion OWL“. Auch hinsichtlich des strategischen Themas Breitband ist sie über die eigenen, intensiven örtlichen Aktivitäten hinaus OWL-weit vernetzt und damit im Bereich der Digitalisierung interkommunal bereits gut und zukunftsweisend aufgestellt.

Besonders bewährt hat sich aus Sicht des Bürgermeisters und der Kämmerin die interkommunale Kooperation im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung mit den Städten Rietberg und Verl. Gerade auch der jüngste Beitritt der Stadt Verl hat zu einer weiteren Kostenreduzierung für die Stadt Delbrück geführt. Zudem profitiert Delbrück neben den Spezialisierungsvorteilen einer gemeinsamen Rechnungsprüfung von dem Wissenstransfer aus den beiden anderen beteiligten Kommunen. Ähnliches gilt für die Beihilfeabrechnung und die Berechnung der Versorgungsbezüge durch die Kommunale Versorgungskasse Münster. Die immer komplexer werdende Rechtslage erfordert eine Spezialisierung und Professionalisierung, die eine Kommune der Größenklasse Delbrück nicht alleine personell und wirtschaftlich leisten kann.

Sehr positiv bewertet der Bürgermeister auch die eher kleineren, aber sehr wirksamen und pragmatischen interkommunalen Kooperationen. Exemplarisch sei hier der Personalaustausch im Bereich der Bäder mit der Stadt Salzkotten genannt oder auch die Zusammenarbeit mit den Feuerwehren der Nachbarkommunen (Rietberg, Hövelhof, Salzkotten) zur Sicherstellung der Hilfsfristen in den weiter entfernten Außenbereichen Delbrücks.

Noch in der Planung bzw. am Beginn der Umsetzung befindet sich eine OWL-weite Kooperation zur gemeinsamen Entsorgung von Klärschlamm (Klärschlammkooperation OWL). Tatsächlich an den Start gehen wird die Kooperation voraussichtlich erst ab Juni 2024, die vorbereitenden Arbeiten beginnen allerdings bereits dieses Jahr.

Insgesamt bewertet der Bürgermeister die örtlichen IKZ-Aktivitäten als bedarfsgerecht und aktuell gut aufgestellt.

Weitergehende Potenziale, die durch interkommunale Aktivitäten neu oder künftig besser erschlossen werden können, werden derzeit nicht gesehen. Auch für die Politik ist das Thema interkommunale Zusammenarbeit kein regelmäßiges Diskussions- und Beratungsthema, sondern wird eher anlassbezogen betrachtet und behandelt.

Der Bürgermeister weist zudem daraufhin, dass neben den realisierten IKZ-Projekten auch in der Vergangenheit immer wieder Überlegungen zu möglichen neuen Kooperationsfeldern angestellt worden seien. Diese seien dann aber aus praktischen Hinderungsgründen am Ende nicht weiterverfolgt worden.

Exemplarisch berichtet er von einem zunächst avisierten gemeinsamen Einkauf von Geräten und Fahrzeugen für den Bauhof bzw. die Feuerwehr. Hier habe sich in der näheren Abstimmung sehr rasch gezeigt, dass eine gemeinsame Nutzung in der Praxis an einem saisonal bzw. auf Feuerwehreinsätze bezogen oftmals zeitgleichen Bedarf scheitere.

Auch in einzelnen Kommunen in NRW bereits erfolgreich praktizierte Kooperationen im Bereich der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung sehen Bürgermeister und Kämmerin eher kritisch.
Bei einer Abgabe der Aufgabe an eine andere Kommune gingen der örtliche Bezug und damit die ortsspezifischen Kenntnisse verloren. Diese seien aber sehr wichtig, um ordnungsgemäße, möglichst fehler- und redundanzfreie Buchhaltungs- und Zahlungsprozesse sicherzustellen.

Bürgermeister und Kämmerin weisen zudem darauf hin, dass eine dauerhafte erfolgreiche Zusammenarbeit vor allem eine ausgeglichene win-win-Situation voraussetzt. Die beteiligten Kommunen müssten in gleichem Maße voneinander profitieren.

In der seit Anfang des Jahres in Kraft getretenen Förderrichtlichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW sehen sowohl der Bürgermeister als auch die Kämmerin keinen zusätzlichen oder besonderen Impuls, um auf örtlicher Ebene neue Projekte anzustoßen. Gerade auch der mit der Vorbereitung und Erstellung des Zuwendungsantrages verbundene Verwaltungsaufwand sei für eine tatsächliche Inanspruchnahme des Förderprogramms eher hinderlich.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[2]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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 Delbrück wurde von Januar bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Delbrück überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2018 sowie die Haushaltsplanung bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Julia Witjes
Offene Ganztagsschule	Judith Petzold
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Vergabewesen	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann

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

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 11.09.2020 hat die gpaNRW den Bürgermeister und die Stadtkämmerin über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 16.09.2020

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Dagmar Klossow	Manfred Wiethoff
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich bei der Stadt Delbrück auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist im Betrachtungszeitraum erheblich auf aktuell 10,4 Mio. Euro gestiegen. Es ist im interkommunalen Vergleich in allen Jahren erkennbar überdurchschnittlich. Gleichzeitig arbeitet die Stadt dann folgerichtig auch einen höheren Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen ab. Entsprechend der eigenen Regelungen bestehen dagegen ein restriktiver Umgang und somit geringe Übertragungen im konsumtiven Bereich.	E1	Ziel der Stadt Delbrück sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Die Stadt Delbrück zeigt ein hohes und erfolgreiches Engagement bei der Fördermittelakquise. Dieses wird nicht zuletzt durch das Großprojekt des Glasfasernetzes im Außenbereich deutlich. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt. Im Jahr 2019 hat sich die Stadt für eine externe Unterstützung entschieden. Sie begründet dieses nachvollziehbar mit der bestehenden umfangreichen Förderkulisse.		
F3	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Delbrück nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Delbrück musste bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen.	E3	Die Stadt Delbrück sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück ergeben.	E1	Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen sowie Beschlüsse sollten ebenfalls zentral vorgehalten werden. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit verfügbar.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Berichtswesen der Stadt Delbrück entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E2	Die Stadt Delbrück sollte dem Rat und der Verwaltungsführung auch für die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F3	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück ergeben.	E3	Die Stadt Delbrück sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und –vertreterinnen über ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.
Offene Ganztagsschule			
F1	Die Teilnahmequote insgesamt liegt in der Stadt Delbrück im Bereich des Medians. Deutliche Unterschiede bei der Nachfrage an OGS-Plätzen sowie der alternativen verlässlichen Vormittagsbetreuung ergeben sich bei Betrachtung der einzelnen Grundschulstandorte.	E1	Die Prognose des Bedarfs an Betreuungsplätzen sollte die Stadt Delbrück standortbezogen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsformen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.
F2	Das Aufnahmeverfahren für die OGS legt jeder OGS-Träger individuell mit der jeweiligen Schulleitung fest. Einheitliche Standards zur Aufnahme in die OGS sind bisher nicht definiert. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.	E2	Die Stadt Delbrück sollte einheitliche Kriterien zur Aufnahme in die OGS entwickeln und an allen Grundschulen einführen.
F3	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Delbrück für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Die Stadt Delbrück legt Standards individuell für jeden Standort in Zusammenarbeit mit dem Träger und der Schulleitung fest.	E3	Die Stadt Delbrück sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.
F4	Die Datentransparenz für die Jahre ab 2018 ist gegeben. Das Produkt OGS im Haushalt der Stadt Delbrück stellt größtenteils die auf die OGS entfallenden Aufwendungen und Erträge dar. Gebäudeaufwendungen für OGS-Räume in Grundschulen und Aufwendungen für Verwaltungspersonal enthält das Produkt bisher nicht.	E4	Die Aufwendungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der OGS-Räume sowie die Aufwendungen des auf die OGS entfallenen Verwaltungspersonals sollten im Produkt OGS dargestellt werden um die Transparenz weiter zu erhöhen. Weiterhin sollten Kennzahlen zur Steuerung genutzt werden. Im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen sollten fortgeschrieben werden.
F5	Die Stadt Delbrück passt die Elternbeiträge jährlich an. Die Erhöhungen fallen prozentual in unteren Einkommensstufen höher aus als in oberen Einkommensstufen.	E5	Die Stadt Delbrück sollte die OGS-Beitragserhöhungen nachvollziehbar und für alle Einkommensgruppen gleichermaßen gestalten. Hierfür könnte die Stadt Delbrück eine dynamische Erhöhung der Beiträge in der Elternbeitragssatzung festschreiben.
F6	Der Höchstbeitrag wird erst ab einem Jahreseinkommen von über 125.000 Euro erhoben. Der rechtlich zulässige Höchstbeitrag wird nicht ausgeschöpft.	E6	Um den Fehlbetrag der OGS zu senken, könnten die Einkommensstufen neu strukturiert werden und der rechtlich zulässige Höchstbeitrag erhoben werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Geschwisterkinder werden von der Stadt Delbrück von den Gebühren der OGS befreit, dieses wirkt sich auf die Höhe der vereinnahmten Elternbeiträge aus.	E7	Zur Verbesserung der Elternbeitragsquote sollten Geschwisterkinder eine Beitragsermäßigung anstelle der Befreiung erhalten.
F8	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Delbrück stellen den bisher dritthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Begründet werden die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der freiwilligen Mehrleistungen an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Delbrück den dritthöchsten Wert.	E8	Die Stadt Delbrück sollte aufgrund der vergleichsweise hohen Transferleistungen weiterhin Markterkundungen durchführen und die Trägerleistungen ggf. neu ausschreiben.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Delbrück hat im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl sehr viele Fälle zu bearbeiten. Sie holt die erforderlichen Stellungnahmen sternförmig mit der Papierakte ein.	E1	Die Stadt Delbrück sollte die notwendigen Stellungnahmen digital einholen und möglichst medienbruchfrei bearbeiten.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Delbrück ist gut organisiert und bietet in den betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen können einen weiteren Beitrag für die Rechtsicherheit leisten.	E2.1	Die Stadt Delbrück sollte einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen bildet. Dieser sollte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jederzeit zugänglich sein, beispielsweise durch Hinterlegung in der Fachsoftware.
		E2.2	Die Stadt Delbrück sollte für die Bauaufsicht die Kennzahl für den Kostendeckungsgrad bilden und fortschreiben. Sie sollte bei Ermessensentscheidungen bezüglich der Gebührenhöhe den Kostendeckungsgrad berücksichtigen.
F3	In der Stadt Delbrück werden nur wenige Bauanträge zurückgenommen. Zurückweisungen haben in den betrachteten Jahren nicht stattgefunden.	E3	Die Stadt Delbrück sollte den Anteil zurückgenommener Bauanträge jährlich fortschreiben. Im Falle eines Anstieges sollte die Ursache analysiert werden, um steuernde Maßnahmen einleiten zu können.
F4	Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Erforderliche Prozessschritte sind in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt und bieten Handlungssicherheit für die Sachbearbeitung. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind nicht schriftlich geregelt.	E4.1	Die Stadt Delbrück sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.
		E4.2	Die Stadt Delbrück sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Arbeitsanleitung oder Dienstanweisung festlegen.
F5	In Delbrück ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv organisiert. Der wesentliche Verantwortungsbereich liegt bei der Sachbearbeitung. Optimierungsmöglichkeiten werden bei der Korruptionsprävention gesehen.	E5.1	Die Stadt Delbrück sollte auf eine Anhörung bei Anwendung der Rücknahmefiktion nach § 71 Abs. 1 BauO NRW verzichten. Sie ist gesetzlich nicht vorgesehen und bindet Personalkapazitäten.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Der betrachtete Prozessablauf der Stadt Delbrück stellt sich effektiv dar. Er erfüllt aber nicht immer das „Vier-Augen-Prinzip“ als Beitrag zur Korruptionsprävention.
F6	Die Datenlage der Stadt Delbrück lässt einen differenzierten interkommunalen Vergleich zur Laufzeit der Bauanträge nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer aller Bauanträge unterschreitet in Delbrück die gpa-Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	E6	Die Stadt Delbrück sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten.
F7	Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht der Stadt Delbrück wird weniger Zeit je Fall benötigt, als durchschnittlich in anderen Kommunen. Die hohe Anzahl an Freistellungsvorlagen und die Zunahme unerledigter Anträge begünstigt allerdings dieses Ergebnis.	E7.1	Die Stadt Delbrück sollte regelmäßig die Auslastung des Personals und die Entwicklung der Fallzahlen einschließlich ggf. unerledigter Bauanträge überprüfen und auf dieser Grundlage. Personalkapazitäten anpassen.
		E7.2	Die Stadt Delbrück sollte die Entwicklung der Anzahl an unerledigten Bauanträgen fortschreiben und laufend überwachen. Möglichen Fehlentwicklungen sollte durch steuernde Maßnahmen entgegengewirkt werden.
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in der Stadt Delbrück in Papierform. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist daher nicht möglich. Teils fehlen noch notwendige Programme, um eine vollständige digitale Bearbeitung vorzunehmen.	E8	Die Stadt Delbrück sollte ihre eingesetzte Fachsoftware in der Form ergänzen, dass eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge möglich ist. Damit unterstützt sie die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung und beschleunigt die Verfahrensabläufe.
F9	Die Stadt Delbrück hat für die Bauaufsicht keine Zielwerte definiert. Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie die Vorgabe von Qualitätsstandards und aussagekräftigen Kennzahlen, bestehen nicht.	E9	Die Stadt Delbrück sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden, fortschreiben und ggf. ergänzen.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Delbrück ist weitgehend gut organisiert. Es ist eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie notwendige Regelungen als Grundlage für die Durchführung rechtssicherer Vergabeverfahren geschaffen. Auf Grund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen ist eine Überarbeitung geboten. Die Zuordnung der Zentralen Vergabestelle zum Fachbereich Bauen und Planen erschwert die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung.	E1.1	Die Stadt Delbrück sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen überarbeiten und dem aktuellen Rechtsstand anpassen. Aufgaben und Zuständigkeiten sollten klar geregelt werden.
		E1.2	Die Stadt Delbrück sollte klare Regelungen treffen, wie die lediglich mit einer Mitarbeiterin besetzte Zentrale Vergabestelle im Vertretungsfall personell ausgestattet

Feststellung		Empfehlung	
			wird. Die vorgeschriebene Trennung zwischen Vergabe und Ausführung sowie die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips sind dabei zu berücksichtigen.
		E1.3	Die Stadt Delbrück sollte für ihre Zentrale Vergabestelle eine Vergabemanagementsoftware einführen.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Sie ist als interkommunale Einrichtung für die Städte Delbrück, Rietberg und Verl zuständig. Diese Organisation und die Regelungen sind geeignete Grundlagen, die fachliche Richtigkeit der Vergaben sicherzustellen. Eine Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Delbrück gibt es nicht.	E2	Die Stadt Delbrück sollte im Zuge der vorgesehenen Überarbeitung der Dienstanweisung Vergabe auch die Regelungen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. Als Orientierungshilfe kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.
F3	Die Stadt Delbrück erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des KorruptionsbG NRW. Einzelne Teilbereiche der Prävention sollten jedoch noch verbessert werden. So gibt es noch keine eigene Dienstanweisung Korruptionsprävention. Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht durchgeführt. Regelmäßige Sensibilisierungen der Beschäftigten bezüglich Korruption finden nicht statt.	E3.1	Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.
		E3.2	Die Stadt Delbrück sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und zur Vorbereitung einer Dienstanweisung eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese regelmäßig wiederholen.
		E3.4	Die Stadt Delbrück sollte ihre Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen im Rahmen der Aufstellung einer neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention ergänzen.
		E3.5	Die Stadt Delbrück sollte eindeutige Zuständigkeiten in ihrer Dienstanweisung Vergabe bezüglich der Anfragen beim Vergaberegister gem. § 8 KorruptionsbG NRW festlegen.
		E3.6	Die Stadt Delbrück sollte die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach § 16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung aufnehmen und die Zuständigkeiten klar regeln.
F4	Die Stadt Delbrück erhält nach eigener Aussage aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat hierfür bisher keine konkreten Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung entwickelt.	E4	Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Delbrück hat bislang kein systematisches, organisationsübergreifendes Bauinvestitionscontrolling eingeführt. Die Steuerung und Bewertung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen findet dezentral im jeweiligen Fachamt statt. Eine Dienstanweisung für ein BIC ist nicht vorhanden.		
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in Delbrück basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden.	E6	Die Stadt Delbrück sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen eine zentrales BIC durchgeführt wird.
F7	Die Stadt Delbrück hat im interkommunalen Vergleich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 höhere Abweichungen als die Hälfte der bisher erfassten anderen Kommunen. Abweichungen vom Auftragswert kommen in Delbrück insbesondere bei der Vergabe von Bauaufträgen vor. Eine zentrale Auswertung der Abweichungen findet bisher nicht statt.	E7	Die Stadt Delbrück sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen der Abrechnungssumme von der Auftragssumme prüfen und daraus Rückschlüsse für künftige Vorhaben ziehen.
F8	Die Stadt Delbrück hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe Regelungen zu Nachträgen getroffen. Die Zuständigkeiten sind nicht immer eindeutig festgelegt. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in der Stadt Delbrück nicht eingerichtet.	E8	Die Stadt Delbrück sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen sicherstellt. In der Dienstanweisung sollten klare Regelungen für Zuständigkeiten und Verfahren bei Nachträgen und Abweichungen einschließlich ihrer Dokumentation aufgenommen werden.
Verkehrsflächen			
F1	Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen ist in Delbrück nicht an einer zentralen Stelle gebündelt, sondern auf zwei Fachbereiche aufgeteilt.	E1	Die Stadt Delbrück sollte versuchen, die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen insgesamt zu zentralisieren. Dadurch kann sie Schnittstellen reduzieren und so die Steuerung mit Blick auf eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erleichtern und optimieren.
F2	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann die Stadt Delbrück noch optimieren. Viele Daten liegen zwar grundsätzlich vor oder sind auswertbar, es fehlt jedoch eine ausreichende Transparenz, um die Informationen für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können.	E2	Die Stadt Delbrück sollte die Flächendaten zu ihren Verkehrsflächen aktualisieren und dabei auch den tatsächlichen Zustand sowie die vorhandenen Schäden aufnehmen und diese Informationen laufend pflegen und fortschreiben. Die Finanzdaten sollte sie, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Zudem sollte die Stadt zusätzliche Informationen wie u. a. die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.
F3	Die Stadt Delbrück nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank	E3.1	Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig, die wesentlichen Informationen zu ihren Verkehrsflächen neu aufnehmen und in einer neu anzuschaffenden Straßen-

Feststellung		Empfehlung	
	zentral hinterlegt sein sollten, und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.		datenbank integrieren. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer systematischen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.
		E3.2	Im Rahmen einer systematischen Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Delbrück die Zustandsdaten ihrer Verkehrsflächen aufnehmen und in die Straßendatenbank integrieren. Zudem sollte sie auch die Aufbau- und Erhaltungsdaten sukzessive in die Datenbank einpflegen.
F4	Die Stadt Delbrück führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht abbilden.	E4	Die Stadt Delbrück sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen.
F5	Die Stadt Delbrück hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E5.1	Die Stadt Delbrück sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E5.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F6	Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Delbrück nicht beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.	E6.1	Hat die Stadt Delbrück eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E6.2	Die Stadt Delbrück sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.
		E6.3	Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.
		E6.4	Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Delbrück für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem

Feststellung		Empfehlung	
			Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.
		E6.5	Die Stadt Delbrück sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden. In den Excel-Listen sind derzeit alle Aufbrüche dokumentiert, so dass sie von den Straßenbegehern in ihren Touren berücksichtigt werden können. Zukünftig sollten die Aufbrüche mit Gewährleistungsfristen in der Straßendatenbank hinterlegt werden.
		E6.6	Die Stadt Delbrück sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.
F7	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung werden in Delbrück bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer Zustandserfassung und –bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss und die körperliche Inventur zu gewährleisten.	E7.1	Mit der neu zu implementierenden Straßendatenbank und der damit einhergehenden Zustandserfassung und –bewertung muss die Stadt Delbrück sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung identisch sind.
		E7.2	Die Straßendatenbank sollte das führende System sein, da hier detaillierte Informationen zu den einzelnen Abschnitten hinterlegt werden. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung erleichtern die Abstimmung.
F8	Die Stadt Delbrück wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	E8	Die Stadt Delbrück sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Die noch durchzuführende Zustandserfassung und –bewertung sollte dabei so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden kann.
F9	Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert ein Risiko für die Verkehrsflächenerhaltung und wird zukünftig einen entsprechend hohen Investitionsbedarf nach sich ziehen. Informationen, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen dieses bilanzielle Risiko bestätigt, liegen in Delbrück nicht vor.	E9.1	Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung für ihr gesamtes Straßen- und Wirtschaftswegenetz durchführen. Die Informationen sollte sie in die neu zu implementierende Straßendatenbank einpflegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.2	Die Zustandserfassungen und –bewertungen sollte die Stadt zukünftig in regelmäßigen Abständen durchführen. Und auch zwischen den Erfassungen sind die Informationen in der Straßendatenbank laufend zu pflegen und fortzuschreiben.
F10	Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Delbrück nicht ausreichend differenziert, um verlässliche Aussagen zu treffen, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können. Ein geringer Anteil an nachhaltigen Instandsetzungsmaßnahmen indiziert aber ein Risiko für die Erhaltung. Gerade bei den Wirtschaftswegen erscheinen auch die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen zu gering für eine angemessene und wirtschaftliche Unterhaltung.	E10.1	Die Stadt Delbrück sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E10.2	Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob der hohe Anteil der Eigenleistungen im Rahmen der Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege, im Sinne einer langfristigen Erhaltungsstrategie wirtschaftlich ist. Hohe Eigenleistungen sind ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen.
		E10.3	Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
F11	Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote bei den Wirtschaftswegen erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig deutlich erhöhen.	E11	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr bei den Wirtschaftswegen zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Delbrück die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der durchzuführenden Zustandserfassung und –bewertung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Delbrück hat bis einschließlich 2018 in ihren Haushalts- und Nachtragssatzungen wegen einer aufgezehrten Ausgleichsrücklage ausnahmslos eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Diese Verringerung ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Paderborn genehmigt worden. Für die Haushaltssatzungen 2019 und 2020 ist die Genehmigungspflicht entfallen, weil ein Überschuss beziehungsweise ein fiktiver Haushaltsausgleich geplant ist.

Im Betrachtungszeitraum kann eine positive Entwicklung bei den Jahresabschlüssen festgestellt werden. Die Jahresdefizite sind bis 2016, mit Ausnahme von 2015, fast stetig gesunken. In den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt erstmalig seit 2008 wieder Überschüsse erwirtschaftet. Hierzu hat die gute Konjunktur und Gesamtwirtschaft maßgeblich beigetragen. Der aktuell aufgestellte Jahresabschluss 2019 bestätigt die Vorjahresresultate. Nach dem Haushaltsplan 2020 erwartet die Stadt bis auf das Jahr 2021 jeweils Defizite. Diese können mit der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Es bestehen allgemeine Risiken in der Planung, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einzelnen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufgrund der anfänglichen und teilweise hohen Jahresdefizite ist das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum zurückgegangen. Mit den zuletzt seit 2017 erwirtschafteten Überschüssen ist eine positive Trendwende eingetreten. Delbrück zählt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der prozentual höchsten Eigenkapitalausstattung. Ursächlich ist hierfür maßgeblich die geringe Verschuldung der Stadt.

So weist Delbrück interkommunal seit 2014 von den bisher geprüften Kommunen die geringste Verschuldung im Kernhaushalt je Einwohner auf. Aber auch auf Konzernebene gehört Delbrück jeweils zu den Vergleichskommunen mit den niedrigsten Gesamtverbindlichkeiten.

Die Altersstruktur des kommunalen Gebäudevermögens ist grundsätzlich ausgeglichen. Sie zeigt damit ein tendenziell zufriedenstellendes bis gutes Bild. Dagegen besteht bei den Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) eine Überalterung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Delbrück sein werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtert.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Delbrück hält die gesetzlich vorgegebene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne weitgehend ein. Dagegen sind die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2015 verzögert auf- und festgestellt worden. Ab dem Jahresabschluss 2016 erfolgen die Feststellungsbeschlüsse des Rates fristgerecht im Dezember des Folgejahres. Seitdem liegen der Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling vor.
Mithilfe des Finanzcontrollings und der in Delbrück praktizierten jährlichen Nachtragshaushalte liegen der Verwaltung und der Politik unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** und die damit verbundenen Konsolidierungsmaßnahmen zeigen in den Jahresergebnissen 2012 bis 2018 Wirkung. Dennoch können die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig kompensiert werden. Die ab dem Jahr 2020 geplanten Aufwandszuwächse sollen insbesondere mit Mehrerträgen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und einem weiterhin hohen Gewerbesteuerniveau gedeckt werden. Dennoch verbleiben künftig Plandefizite.

Bei der Stadt Delbrück beschränken sich die **Ermächtigungsübertragungen** im Wesentlichen auf investive Maßnahmen. Deren Volumen ist im Betrachtungszeitraum erheblich gestiegen und damit auch interkommunal überdurchschnittlich. Aufgrund der eigenen Regelungen werden Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich nur in einem geringen Umfang vorgenommen.

Die Stadt Delbrück zeigt ein hohes und erfolgreiches Engagement bei der **Fördermittelakquise**. Dieses wird auch durch das aktuelle Großprojekt des Glasfasernetzes in den Außenbereichen deutlich. Die Fördermittelakquise erfolgt grundsätzlich dezentral. Die Stadt bedient sich hierbei seit 2019 einer externen Unterstützung. Diese wird nachvollziehbar, insbesondere mit der bestehenden umfangreichen Förderkulisse, begründet. Die Stadt verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung, auch um die Erfüllung der Förderrichtlinien sicherstellen und Rückforderungen vermeiden zu können. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger regelmäßig im Rat über den Stand wesentlicher Förderprojekte informiert.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen. Die Stadt Delbrück hat entgegen der rechtlichen Verpflichtung bisher keine Gesamtabschlüsse aufgestellt. Daher kann die gpaNRW grundsätzlich keine interkommunalen Vergleiche auf Konzernebene vornehmen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Delbrück 2012 bis 2020

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

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

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2018. Der Jahresabschluss 2019 befindet sich in der Aufstellungsphase. Zum Prüfungsschluss sind insbesondere die aufgestellten Ergebnis- und Finanzrechnungen sowie die Schlussbilanz zur Verfügung gestellt worden. Soweit möglich, hat die gpaNRW diese aktuellen Daten und Informationen noch punktuell im

Bericht mit aufgenommen. Im August 2020 wird der Jahresabschluss in den Rat eingebracht. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Trotz der rechtlichen Verpflichtung nach § 116 GO NRW hat die Stadt Delbrück bisher keinen Gesamtabschluss aufgestellt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Delbrück hat bis einschließlich 2018 für die Haushalts- und Nachtragssatzungen wegen der aufgezehrten Ausgleichsrücklage die Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Der Kreis Paderborn hat dieses jeweils genehmigt. Für 2019 und 2020 sind ein Überschuss beziehungsweise ein fiktiver Haushaltsausgleich geplant. Nach den Jahresabschlüssen ist mehrfach die allgemeine Rücklage reduziert worden. Durch die positive Entwicklung und die Überschüsse seit 2017 ist dieses zumindest vorerst entfallen. Mit dem Jahresabschluss 2019 weist die Ausgleichsrücklage einen guten Bestand von 6,1 Mio. Euro auf.

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

Haushaltsstatus Stadt Delbrück 2012 bis 2020

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

Die Stadt Delbrück ist der Empfehlung der gpaNRW aus der letzten Prüfung 2014 zum Umgang mit dem Jahresüberschuss 2008 von 4,40 Mio. Euro gefolgt. Dieser wurde 2008 aufgrund der gedeckelten Ausgleichsrücklage in voller Höhe der allgemeinen Rücklage zugeführt. Entsprechend der Möglichkeiten des Artikels 8 § 3 des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (1. NKFWG) ist im Jahresabschluss 2012 das Jahresdefizit 2012 von 2,7 Mio. Euro mit der allgemeinen Rücklage verrechnet worden. Anschließend ist zulässigerweise der damalige Jahresüberschuss 2008 in die Ausgleichsrücklage „umgebucht“ worden. Dadurch verfügt die Stadt in 2013 und 2014 über einen Bestand in der Ausgleichsrücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Delbrück 2012 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.661	-1.477	-253	-3.048	-487	939	3.148
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	2.925	2.671	0	0	939	4.088
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	127.414	122.819	122.928	122.446	121.814	121.717	121.722
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-1.477	-253	-2.671	0	939	3.148
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	4.402	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	109	-104	-145	-97	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.661	0	0	-377	-487	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-151	-4.594	0	0	0	0	5
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,2	0,0	keine Verringerung	0,3	0,4	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,0	1,2	0,2	2,4	0,4	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Der seit 2009 bestehende negative Ergebnistrend setzt sich im Betrachtungszeitraum bis 2016 fort. Hierbei liegen die Defizite durchgängig und zudem teilweise deutlich unter dem hohen Niveau der Jahre 2009 und 2010 von 7,0 Mio. Euro beziehungsweise 4,3 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage ist in mehreren Jahren vollständig aufgezehrt. Dadurch schreitet der Eigenkapitalabbau mit der Verringerung der allgemeinen Rücklage weiter voran.

Eine Trendwende kann dann erfreulicherweise ab 2017 festgestellt werden, Im Haushalt 2017 erwirtschaftet die Stadt erstmalig seit 2008 wieder einen Überschuss. Sie kann die positive Ergebnisentwicklung in 2018 nochmals bestätigen. Damit kann der Eigenkapitalverzehr zumindest vorerst gestoppt werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Delbrück in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.992* (1.383)	-1.076	969	-2.175	-1.727

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	6.079	5.003	5.972	3.797	2.070
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	121.722	121.722	121.722	121.722	121.722
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.992	-1.076	969	-2.175	-1.727
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,8	pos. Ergebnis	1,7	1,4

* Vorläufiges Ergebnis 2019
() Planergebnis laut Haushaltsplan 2019

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt.

Nach den aktuellen Daten wird das Jahr 2019 mit einem Überschuss von zwei Mio. Euro besser abschließen als geplant. Die Ergebnisverbesserung resultiert daraus, dass die Erträge stärker als die Aufwendungen gestiegen sind. Zu nennen sind insbesondere höhere Erträge aus Landeszuwendungen, Rückstellungsauflösungen und Grundstücksveräußerungen.

Die aufgebaute Ausgleichsrücklage wird ausreichen, um die Plandefizite ab 2020 fiktiv auszugleichen. Dennoch wird durch die kalkulierten Defizite ein geplanter Eigenkapitalverzehr von voraussichtlich vier Mio. Euro eintreten.

Die Stadt erwartet nach den letzten Informationen - bedingt durch die Corona-Pandemie- ab dem Jahr 2020 sinkende Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und für 2021 sinkende Gewerbesteuererträge. Hiermit sind höhere Defizite verbunden als bisher geplant.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit Überschüssen in 2017 und 2018. Dieses setzt sich mit dem aktuellen Jahresabschluss 2019 fort. Die Stadt Delbrück profitiert dabei wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses zeigt sich besonders bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Dennoch weist die Stadt weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation auf.

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

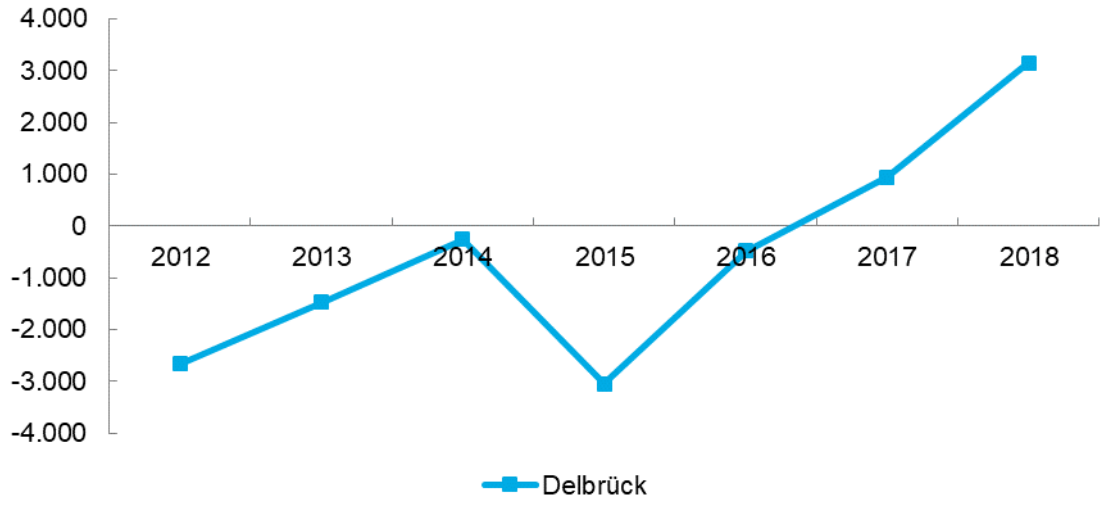
Vergleich von Planergebnis und Jahresergebnis in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Planergebnis*	-5.432 (-5.075)	-3.304 (-5.278)	-2.290 (-3.325)	-2.820 (-2.936)	-4.080 (-4.035)	-1.240 (-2.804)	113 (-1.949)	1.384 (1.187)
Jahresergebnis	-2.661	-1.477	-253	-3.048	-487	939	3.148	1.992**
Abweichung	2.771	1.827	2.037	-228	3.593	2.179	3.035	608

* Nachtragsplan
() Haushaltsplan
** vorläufiges Ergebnis 2019

Die Stadt Delbrück erzielt in den Jahresabschlüssen mit Ausnahme eines Jahres jeweils bessere Ergebnisse als geplant. Hierbei ist zudem festzustellen, dass die jährlichen Nachträge vielfach positive Ergebnisveränderungen aufweisen.

Jahresergebnisse Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

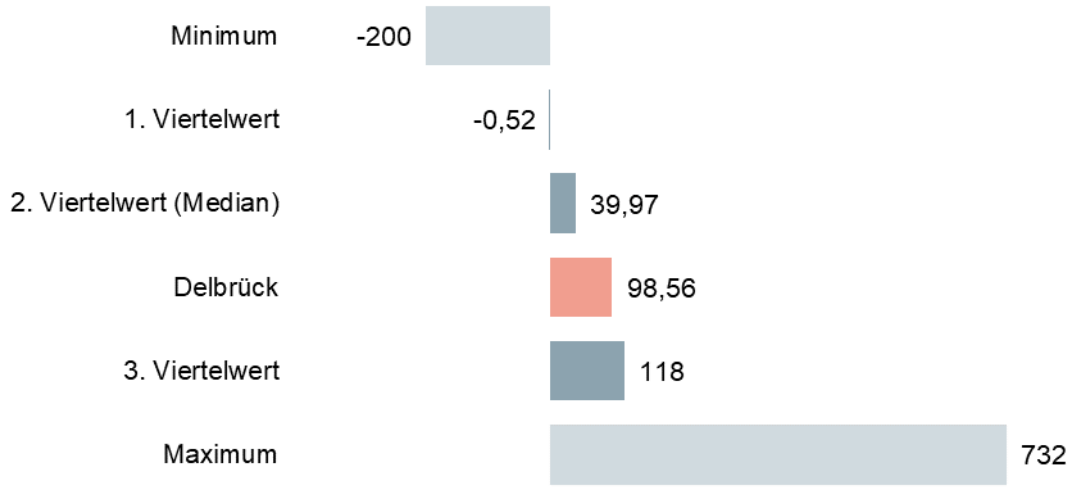


Zu der positiven Entwicklung der **Stadt Delbrück** im Kernhaushalt mit den erwirtschafteten Überschüssen in 2017 und 2018 hat unter anderem die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen insbesondere steigende Erträge bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Liegen die Gewerbesteuererträge 2012 noch bei 14,7 Mio. Euro, so können seitdem mit Ausnahme von 2015 jährliche Steigerungen festgestellt werden. Nach 19,7 Mio. Euro in 2016 und 20,9 Mio. Euro in 2017 sind zuletzt mit 22,4 Mio. Euro in 2018 die bisher höchsten Gewerbesteuererträge erwirtschaftet worden. Zu dieser Entwicklung haben flankierend die Hebesatzerhöhungen in 2013 und 2015 erkennbar beigetragen. Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) zeigen einen Zuwachs im Betrachtungszeitraum um 5,1 Mio. Euro auf 15,7 Mio. Euro. Den Ertragszuwächsen stehen steigende Aufwendungen gegenüber. Zu nennen sind insbesondere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Zu Letzteren zählen die allgemeine Kreisumlage, die Jugendamtsumlage sowie die Leistungen im sozialen Bereich.

Mit dem positiven Ergebnis 2019 von zwei Mio. Euro hat die Stadt Delbrück nunmehr drei Jahre in Folge Überschüsse erwirtschaftet. Hierbei konnte das hohe Gewerbesteuerniveau aus 2018 in 2019 mit 22,0 Mio. Euro abermals erzielt werden. Der Trend steigender Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern setzt sich in 2019 fort.

Der grundsätzliche Vergleich der Jahres- und Gesamtjahresergebnisse muss wegen den bisher nicht aufgestellten Gesamtabschlüssen unterbleiben.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Delbrückbewegen sich in einer beachtlichen Bandbreite zwischen - 98 Euro in 2015 und 99 Euro in 2018. Die Resultate zeigen einen positiven Trend nach anfänglich teils deutlichen Defiziten und anschließenden Überschüssen in den beiden letzten Vergleichsjahren. Dieser erfreuliche Trend basiert insbesondere auf der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hiervon profitiert die deutliche Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus hat die Stadt Delbrück sachgerecht und geboten die Hebesätze bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer erhöht. Die hiermit verbundenen nachhaltigen Mehrerträge haben zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzsituation erkennbar beigetragen.

Die Stadt Delbrück weist bei den einwohnerbezogenen Jahresergebnissen überwiegend bessere Kennzahlenwerte auf als die meisten Vergleichskommunen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, 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 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir die Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, bereinigt. Hierzu zählen insbesondere deutliche Veränderungen bei Grundstücksverkaufserlösen sowie Zuführungen und Reduzierungen von Rückstellungen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Delbrück	
Jahresergebnis	3.148
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	-22.985

Delbrück	
Bereinigungen Sondereffekte[3]	-689
= bereinigtes Jahresergebnis	**-20.526**
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	18.584
= strukturelles Ergebnis	**-1.942**

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von rund 1,9 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis, das zudem einen Überschuss aufweist. Für diese Abweichung sind maßgeblich die überdurchschnittlichen Steuererträge verantwortlich, und zwar die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Zudem haben die Sondereffekte das Jahresergebnis erkennbar positiv beeinflusst.

Das strukturelle Ergebnis bekräftigt zudem, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt im Wesentlichen auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt kritisch abzuwarten. Es ist zu erwarten, dass die Corona-Pandemie deutliche negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Hiervon wird die Stadt Delbrück ebenfalls betroffen sein, wobei das Ausmaß derzeitig noch ungewiss ist.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die Ertragskraft von Delbrück ist im Betrachtungszeitraum von 2012 nach 2018 kontinuierlich gestiegen und hat in 2018 mit 1.450 Euro den höchsten Stand erreicht. Bemerkenswert sind die jährlichen Zuwächse ab 2016 zwischen 82 bis 106 Euro je Einwohner. Die Stadt Delbrück profitiert hierbei insbesondere von der guten konjunkturellen Entwicklung mit steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer sowie den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Zudem ist die Schlüsselzahl der Stadt Delbrück für den Anteil an der Einkommensteuer ab 2018 deutlich um 5,5 Prozent gestiegen. Trotz dieser positiven Entwicklung sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Delbrück im gesamten Vergleichszeitraum relativ niedrig. Delbrück zählt durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Ertragskraft. Erfreulicherweise erzielt Delbrück durchweg überdurchschnittliche Gewerbesteuererträge. Die Gründe für die dennoch niedrigen allgemeinen Deckungsmittel sind insbesondere in geringeren Erträgen bei der Grundsteuer B auch bedingt durch den unterdurchschnittlichen Hebesatz, bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen zu finden. Die Stadt Delbrück hat lediglich in zwei Jahren nennenswerte Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erhalten und ist damit überwiegend abundant. Dieses gilt auch für 2019. Für das laufende Haushaltsjahr 2020 erhält die Stadt Delbrück dann wieder Schlüsselzuweisungen, und zwar in Höhe von rund 740.000 Euro.

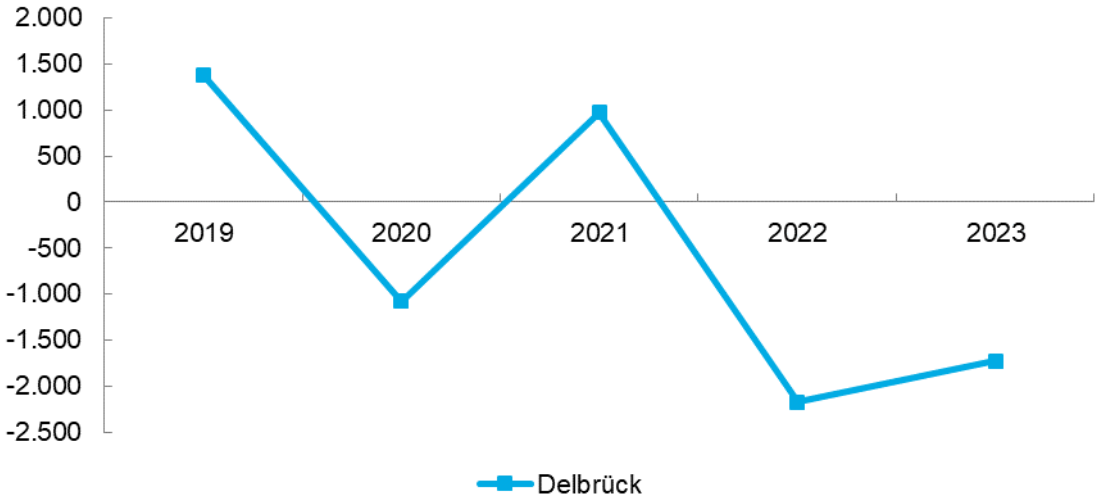
[3] Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit dem Fachbereich II Finanzen abgestimmt.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Delbrück plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 mit Ausnahme von 2021 jeweils negative Jahresergebnisse. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist zu erwarten, dass die Jahresdefizite höher ausfallen als kalkuliert.

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

Jahresergebnisse Stadt Delbrück in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Delbrück** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 1,7 Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	22.432 (19.754)	20.700	-1.732 (946)	-1,6 (0,9)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.628 (11.839)	16.886	3.258 (5.047)	4,4 (7,4)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.150 (1.579)	2.656	506 (1.077)	4,3 (11,0)
Ausgleichsleistungen	1.291 (1.174)	1.519	456 (345)	7,4 (5,3)
Schlüsselzuweisungen	0 (141)	520	520 (379)	 (29,8)
Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung	1.637 (968)	0	-1.637 (-968)	-100 -100
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	3.963	7.021	3.058	12,1
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.723	4.606	883	4,3
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	9.118	10.244	1.126	2,4
Sonstige ordentliche Erträge (ohne Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung)	3.915 (3.520)	2.938	-977 (-583)	-5,6 (-3,6)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	16.210	19.493	3.283	3,8
Versorgungsaufwendungen	1.009	1.030	21	0,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.181	9.943	762	1,6
Bilanzielle Abschreibungen	6.514	6.175	-339	-1,1
Steuerbeteiligungen	3.691 (3.285)	1.746	-1.945 (-1.539)	-13,9 (-11,9)
Allgemeine Kreisumlage	14.461 (13.586)	16.100	1.639 (2.514)	2,2 (3,5)
Jugendamtsumlage	7.278	9.250	1.972	4,9
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich und ohne Jugendamtsumlage)	3.845	9.003	5.158	18,5

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsi-

cherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

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

Erträge

Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in Delbrück wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden (konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie). Der Durchschnittswert der Gewerbesteuer von 19,8 Mio. Euro ist das Resultat der von 2014 nach 2018 von 18,2 Mio. Euro auf 22,4 Mio. Euro gestiegenen Erträge. Insoweit wird das ab 2016 höhere Niveau berücksichtigt. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 liegen die Erträgen mit 22,0 Mio. Euro auf dem hohen Vorjahresniveau. Für 2020 sind 21,0 Mio. Euro und dann leichte Rückgänge auf 20,7 Mio. Euro in 2023 kalkuliert. Hebesatzerhöhungen sind nicht geplant. Dagegen sieht der Orientierungsdaten-Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 02. August 2019 prozentuale Steigerungen zwischen 0,2 Prozent und 3,8 Prozent vor. Von daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen. Trotzdem verbleibt auch bei dieser tendenziell zurückhaltenden Planung ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Ansatz. Dieses gilt besonders im Hinblick auf die mindestens temporären Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ist die ab 2018 geltende Schlüsselzahl für Delbrück deutlich um 5,5 Prozent gestiegen. Das Jahr 2019 schließt mit 14,1 Mio. Euro nochmals besser ab als 2018. Die Stadt hat für 2021 bis 2023 die Steigerungssätze der Orientierungsdaten übernommen. Für 2020 wird der Steigerungssatz leicht unterschritten. Nach dem bisherigen Stand vor der Corona-Pandemie konnte für die nächsten Jahre mit weiteren Steigerungen gerechnet werden. Dieses geben die bisherigen Orientierungsdaten und die Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Beim **Anteil an der Umsatzsteuer** ist die Schlüsselzahl ab 2018 nur leicht um 0,7 Prozent gestiegen. Mit erzielten 2,4 Mio. Euro werden die Erwartungen für 2019 erreicht. Der Ansatz 2020 liegt um 0,1 Mio. Euro höher. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde der Orientierungsdatenerlass aktualisiert[4]. Die geplanten Steigerungen von 2021 nach 2023 von jährlich zwei Prozent liegen jeweils oberhalb der Orientierungsdaten, die nunmehr für 2022 einen deutlichen Rückgang von 12,7 Prozent vorsehen. Auch die ursprünglichen Daten sahen einen Gesamtrückgang vor. Vor diesem Hintergrund besteht ein überschaubares zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für die Planansätze von unter 60.000 Euro für 2023.

[4] siehe Schnellbrief 25/2020 Städte- und Gemeindebund vom 30. Januar 2020

Für die **Ausgleichsleistungen** sind die Orientierungsdaten grundsätzlich übernommen worden. Damit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Die Stadt Delbrück ist im Betrachtungszeitraum überwiegend abundant und hat damit auch in 2018 und 2019 keine **Schlüsselzuweisungen** erhalten. Der Ansatz 2020 von rund 740.000 Euro entspricht der tatsächlichen Bewilligung. Für die Folgejahre sind bis 2023 sinkende Beträge von 710.000 Euro auf 520.000 Euro kalkuliert. Die Ansätze liegen somit unterhalb der Steigerungssätze nach dem Orientierungsdatenerlass. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Hier plant die Stadt, wie viele andere Kommunen, mit steigenden Erträgen bei der Einkommensteuer. Dagegen kalkuliert sie eine geringere Gewerbesteuer. In der Gesamtbetrachtung besteht bei dem Planansatz kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind generell und insbesondere von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt aufgrund der aktuellen Entwicklung kritisch abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die Planung.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Die Stadt hat ab 2021 keine Erträge geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit den Haushaltsausgleich. Dieses wird jedoch durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen tendenziell kompensiert.

Der Anstieg bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** beträgt erhebliche 3,1 Mio. Euro. Er resultiert maßgeblich aus den geplanten Zuwendungen im Produktbereich 15 Wirtschaft und Tourismus für 2022 und 2023 von jeweils 3,6 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei um den mit 90 Prozent beziehungsweise 25,2 Mio. Euro geförderten Ausbau des Glasfasernetzes (Breitbandausbau) im Außenbereich mit einem Gesamtvolumen von rund 28,0 Mio. Euro. Diese hohen Zuwendungen im Produktbereich 15 korrespondieren weitgehend mit um vier Mio. Euro höheren Transferaufwendungen. Das Defizit in dem Produktbereich liegt in beiden Jahren um 0,4 Mio. Euro über dem von 2021 und entspricht dem städtischen Eigenanteil.

Die Zunahme bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** resultiert aus höheren Verwaltungskostenbeiträgen aus dem Verkauf von Bauplätzen, steigenden Abfallentsorgungsgebühren sowie ganzjährigen Benutzungsgebühren für das Hallenbad. Dieses ist im Herbst 2018 nach einer zweijährigen Sanierung wiedereröffnet worden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die Zunahme bei den **Kostenerstattungen und -umlagen** beträgt 1,1 Mio. Euro. Sie resultiert maßgeblich aus den geplanten Kostenerstattungen des Kreises Paderborn und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe im Bereich der Kindergärten, insbesondere durch neu eingerichtete Gruppen im laufenden Jahr 2019. Sie korrespondieren mit höheren Aufwendungen in dem Bereich, insbesondere für das Personal. Es gibt keine Hinweise für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die um eine Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. Bei diesen Positionen werden auch Sondereffekte abgebildet, die üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht oder nicht in dem Umfang bekannt sind.

Dazu zählen teils stark schwankende Erträge aus Grundstücksveräußerung sowie aus der Reduzierung von Pensions- und Beihilferückstellungen. Letztere sind auch aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Es gibt, auch wegen des deutlich geringen Gesamtvolumens, keine Hinweise auf ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2023.

Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** sind für 2020 die feststehenden sowie erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse sowie Personalaufstockungen, insbesondere bei den Kindertageseinrichtungen, einbezogen. Für das Gesamtvolumen ergeben sich ab 2021 jährliche Steigerungen zwischen 1,4 Prozent und 1,8 Prozent. Bei den wesentlichen Aufwandspositionen liegen sie mit 1,8 Prozent bis 2,2 Prozent höher. Sie überschreiten damit in der Gesamt- und Einzelbetrachtung die Zielwerte der Orientierungsdaten von jährlich ein Prozent. Diese sind jedoch nur mit Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Das bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2022. Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch die Resultate aus den Jahresabschlüssen. In der Gesamtbetrachtung ist bei den Personalaufwendungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Bei den **Versorgungsaufwendungen** sind zu den Pensionsrückstellungen keine und zu den Beihilferückstellungen überschaubare Beträge von bis zu 5.800 Euro jährlich veranschlagt. Diese Ansätze sind im Hinblick auf die bisherigen Zuführungen relativ gering. Damit sind höhere Aufwendungen nicht auszuschließen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus jedoch nicht abzuleiten. Bei den Versorgungskassenbeiträgen sind jährliche Steigerungen zwischen 2,7 Prozent und 3,0 Prozent in den Folgejahren kalkuliert. Bei den Beihilfen sind für 2020 ein deutlicher Rückgang und dann bis 2023 Zuwächse leicht über dem Planansatz 2019 kalkuliert. Bei den letzten beiden Positionen ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko festzustellen.

Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** bewegt sich im Zeitraum 2012 bis 2018 zwischen 7,8 Mio. Euro und 9,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind es 8,8 Mio. Euro. Für 2019 und 2020 sind deutlich höhere Volumina von 10,5 Mio. Euro und 10,1 Mio. Euro und danach zwischen 9,8 Mio. Euro und 9,9 Mio. Euro geplant. Im aktuellen Jahresabschluss 2019 sind es nunmehr 9,5 Mio. Euro. Für den Zeitraum 2018 bis 2023 ermittelt sich beim Gesamtvolumen ein jährlicher Anstieg von 1,6 Prozent. Damit werden die Zielwerte des Orientierungsdatenerlasses von 1,0 Prozent überschritten. Hierbei ist abermals zu berücksichtigen, dass die Zielwerte nur mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Auffällig sind aber die bei zahlreichen Positionen ab 2020 geplanten, vielfach konstanten und teils sinkenden Aufwendungen. Somit sind bei diesen keine Preissteigerungen einkalkuliert. Damit werden gleichzeitig die Zielwerte des Orientierungsdatenerlasses von 1,0 Prozent unterschritten. Bei diesen Positionen ist somit von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Damit dürfte ebenfalls für das Gesamtvolumen von 9,9 Mio. Euro ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu bejahen sein.

Der geplante Rückgang bei den **bilanziellen Abschreibungen** von rund 340.000 Euro betrifft maßgeblich die Betriebs- und Geschäftsausstattung, den Immobilienbestand sowie die Ver-

kehrsflächen. Bei Letzteren bewegt sich das kalkulierte Abschreibungsvolumen dennoch weitgehend auf einem etwa gleichbleibenden Niveau von 3,1 Mio. Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze sind grundsätzlich nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2023 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** und der **Jugendamtsumlage** hat die Stadt bis 2023 jährliche Steigerungen eingeplant. Die für 2020 zu zahlenden Umlagen entsprechen weitgehend den Planansätzen. Von 2020 bis 2023 steigen die Ansätze der allgemeinen Kreisumlage um 3,3 Prozent und die der Jugendamtsumlage um 0,7 Prozent. Der Kreis Paderborn erwartet nach seinem Haushaltsplan 2020 bis 2023 mit einer Ausnahme jährlich steigende Erträge aus beiden Umlagen. Er kalkuliert Zuwächse bis 2023 bei der allgemeinen Kreisumlage von insgesamt 4,8 Prozent und bei der Jugendamtsumlage von 6,6 Prozent. Somit liegen in der Einzel- als auch in der Gesamtbetrachtung beider Umlagen die prozentualen Steigerungen der Stadt unter denen des Kreises. Daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei beiden Umlagepositionen zu bejahen. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Delbrück an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Paderborn unterstellt.

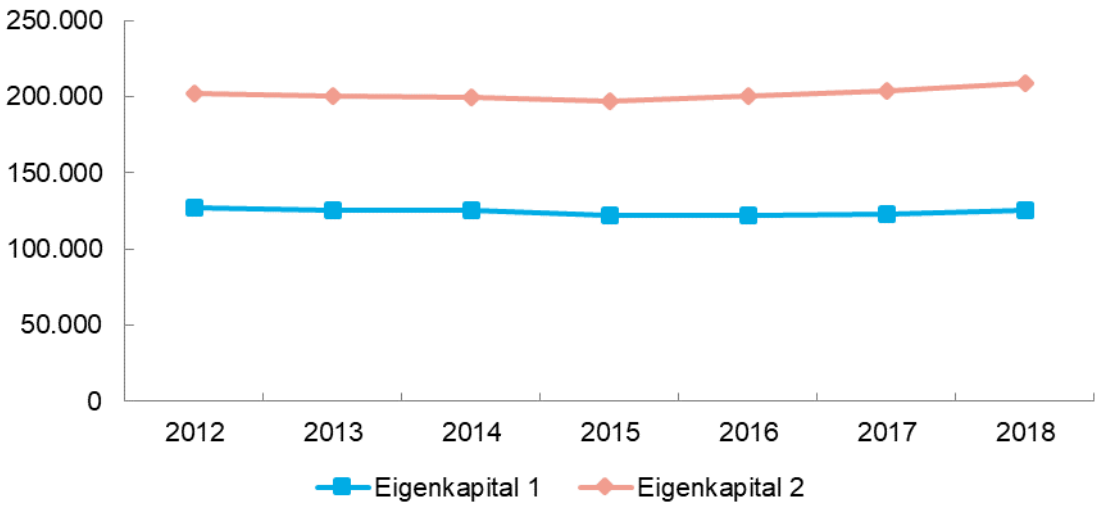
Für den erheblichen Anstieg der verbleibenden **Transferaufwendungen** um 5,2 Mio. Euro ist maßgeblich der geförderte Ausbau des Glasfasernetzes (Breitbandausbau) mit Aufwendungen in 2022 und 2023 von jeweils vier Mio. Euro verantwortlich. Hinzu kommt ein erheblich höheres Transferaufwandsniveau im Produktbereich 05 Soziale Leistungen. Dagegen sind im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe keine höheren Transferaufwendungen, jedoch höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen geplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dem Gesamtvolumen der verbleibenden Transferaufwendungen nicht festzustellen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Delbrück verfügt über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Der bis in den aktuellen Betrachtungszeitraum fortschreitende Eigenkapitalverzehr konnte mithilfe der nunmehr drei positiven Jahresergebnisse 2017 bis 2019 zumindest temporär gestoppt werden.

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

Eigenkapital Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018



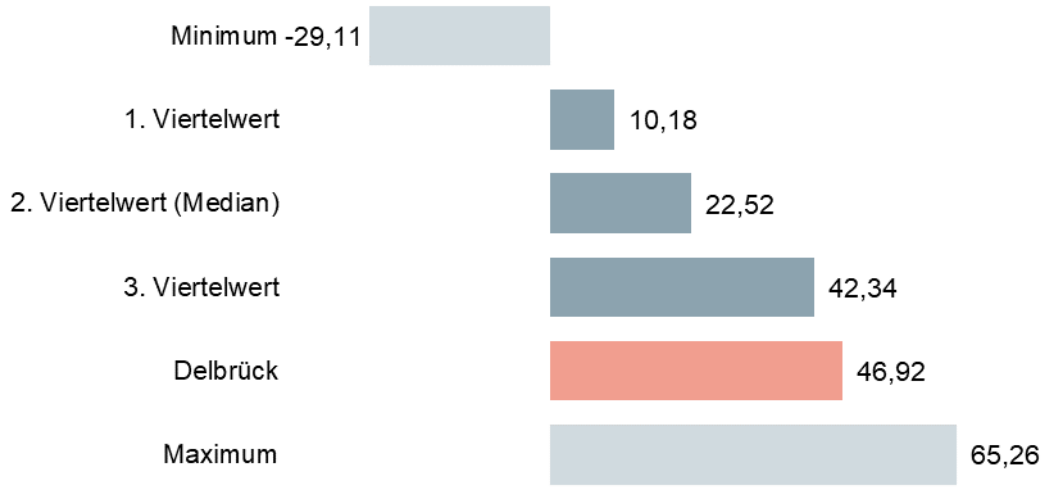
Nach der Eröffnungsbilanz 2008 beträgt das Eigenkapital 1 der **Stadt Delbrück** 140,1 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 210,7 Mio. Euro. Nach dem ersten Jahresüberschuss 2008 hat sich das Eigenkapital durch die anschließenden Jahresdefizite um 7,1 Prozent beziehungsweise 3,9 Prozent moderat verringert.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2012 beläuft sich das Eigenkapital 1 auf 130,2 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 202,6 Mio. Euro. Im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2018 hat die Stadt anfänglich fünf negative und zuletzt zwei positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Trotz der zuletzt guten Entwicklung verbleibt ein nennenswerter Eigenkapitalverzehr von 4,4 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung des aktuellen Jahresabschlusses 2019 ergibt sich nunmehr ein vergleichsweise moderater Eigenkapitalverzehr von 2,4 Mio. Euro.

Dagegen hat sich das Eigenkapital 2 um 6,6 Mio. Euro erkennbar erhöht. Ursächlich sind hierfür die deutlich um 13,4 Mio. Euro gestiegenen Sonderposten für Zuwendungen. Dagegen haben sich die Sonderposten für die Beiträge verringert. In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen, die im Betrachtungszeitraum ein durchschnittliches Volumen von 11,7 Mio. Euro umfassen. Darin sind insbesondere vereinnahmte Erschließungsbeiträge für noch nicht endausgebaute Straßen sowie noch nicht verwendete Beträge der Schulpauschalen, allgemeinen Investitionspauschalen und von zweckgebundenen Investitionszuwendungen bilanziert.

Bei erfolgtem Straßenendausbau beziehungsweise einem zweckentsprechenden und investiven Einsatz der Zuwendungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 10,4 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 liquide Mittel von 11,7 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen hieraus grundsätzlich finanzieren.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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

Die Stadt Delbrück zählt im gesamten Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Die Gründe hierfür liegen maßgeblich in der geringen Verschuldung des Kernhaushaltes.

Das gute Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner bestätigt. Delbrück gehört durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Interkommunale Vergleich zur Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene können aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüssen nicht vorgenommen werden. Grundsätzlich sind die Resultate maßgeblich vom Kernhaushalt geprägt.

Beim Eigenkapital 2 weist die Stadt Delbrück ebenfalls in allen Vergleichsjahren weit überdurchschnittliche Positionierungen auf. Bei der Quote und dem einwohnerbezogenen Eigenkapital erreicht die Stadt in allen Jahren bessere Resultate als drei Viertel der Vergleichskommunen.

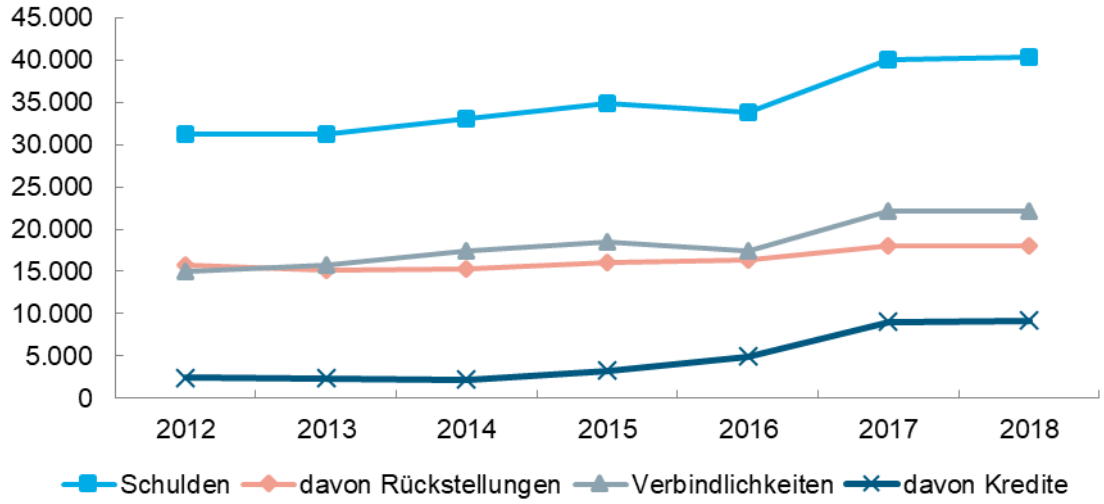
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Delbrück auf Konzernebene sind trotz eines Anstiegs in allen Vergleichsjahren interkommunal niedrig.
- Die Altersstruktur des Gebäudevermögens zeigt ein zufrieden stellendes bis gutes Bild. Dagegen weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade bei den Straßen und Wirtschaftswegen auf eine Überalterung hin.
- Die Stadt Delbrück verfügt auch aufgrund der positiven konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 2016 über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Zusammen mit den deutlichen eigenen Liquiditätsbeständen war die Stadt im Betrachtungszeitraum nicht auf externe Liquiditätskredite angewiesen.
  Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die Corona-Pandemie auf die bisher durchgängig geplanten positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit haben wird.

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

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

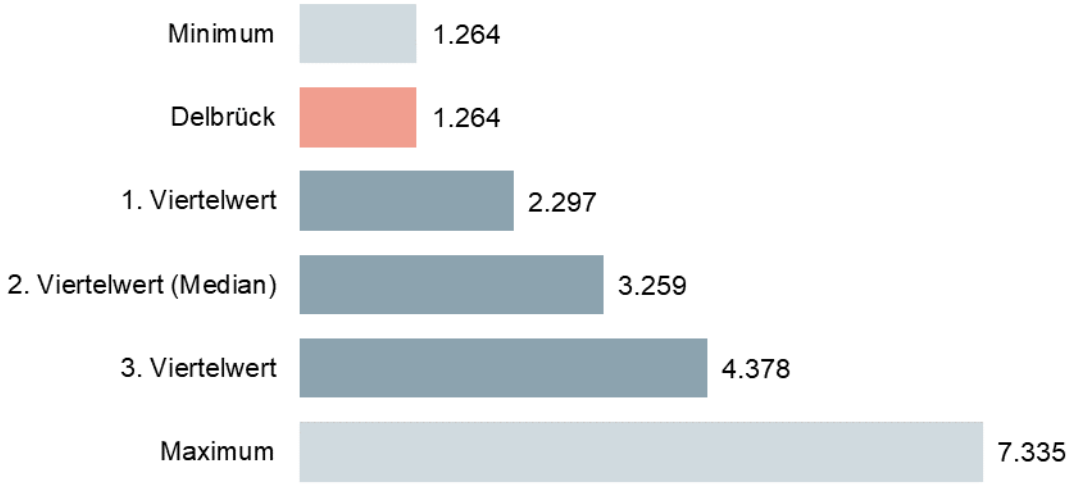
Schulden Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018



Die Schulden haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich um 9,1 Mio. Euro auf 40,4 Mio. Euro erhöht. Ursächlich hierfür sind maßgeblich die um 6,3 Mio. Euro gestiegenen Investitionskredite sowie die bei fast allen Kommunen festzustellende Zunahme der Pensionsrückstellungen. Diese beträgt in Delbrück 2,3 Mio. Euro. Nach dem Jahresabschluss 2019 bestehen Schulden von 42,4 Mio. Euro. Der Anstieg gegenüber 2018 betrifft maßgeblich die erhaltenen Anzahlungen sowie die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

Die Zunahme der Investitionskredite resultiert maßgeblich aus einer organisatorischen Umstrukturierung des Hallenbades. Dieses wurde bisher beim Sondervermögen Stadtbetriebe Delbrück geführt. Zum 01. Januar 2017 ist es in den Kernhaushalt zurückgegangen. Damit sind neben den Vermögenswerten auch die entsprechenden Kreditverbindlichkeiten von etwa vier Mio. Euro beim Kernhaushalt bilanziert worden.

Schulden je Einwohner in Euro 2018



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

Die Stadt Delbrück weist im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal niedrige Verschuldung auf. Seit dem Jahr 2014 hat der städtische Kernhaushalt die geringste Verschuldung der geprüften Vergleichskommunen. Diese resultiert aus dem weit unterdurchschnittlichen Niveau sowohl der Verbindlichkeiten, insbesondere Kreditverbindlichkeiten, also auch der Rückstellungen. Für 2019 betragen die Schulden der Stadt Delbrück 1.328 Euro je Einwohner.

In diesem Kontext ist darzulegen, dass der Ausgliederungsgrad bei der Stadt Delbrück interkommunal vergleichsweise unauffällig ist. Das Straßennetz und der städtische Immobilienbestand sind grundsätzlich im Kernhaushalt bilanziert. Es handelt sich um die beiden volumenträchtigsten Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert. Das Kanalvermögen ist dagegen, wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, ausgegliedert und wird vom Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Delbrück geführt.

Aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse kann der interkommunale Vergleich der Gesamtschulden hier nicht erfolgen.

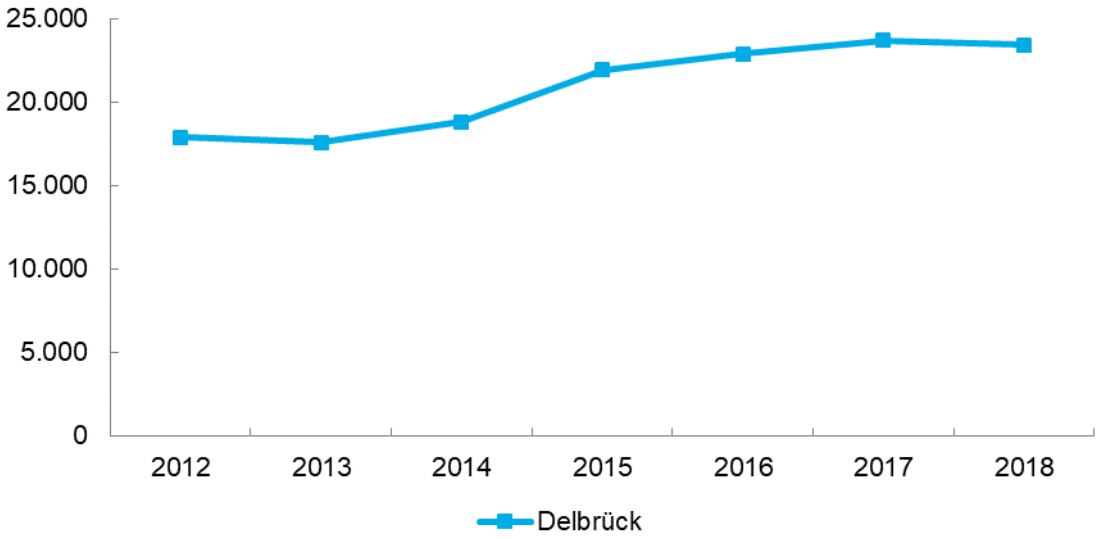
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Stadt Delbrück hat entgegen der rechtlichen Verpflichtung bisher keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Daher sind von der gpaNRW für die Jahre 2012 bis 2018 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert worden. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Auffällig beim Konzern Stadt Delbrück ist, dass insbesondere zwischen den Beteiligungen nennenswerte Darlehen gewährt worden sind. Diese Darlehensverbindlichkeiten werden bei der Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten bereinigt. Damit sind von den ursprünglichen Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen von durchschnittlich 9,5 Mio. Euro letztendlich 2,8 Mio. Euro anzurechnen. Hier sind besonders die Verbindlichkeiten der Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH von zuletzt rund sechs Mio. Euro zu nennen, die gegenüber dem Abwasserwerk der Stadt Delbrück und den Stadtbetrieben Delbrück bestehen.

Hinsichtlich weiterer Ausführungen zu diesen Darlehen verweisen wir auf unseren Prüfungsbericht Beteiligungen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018



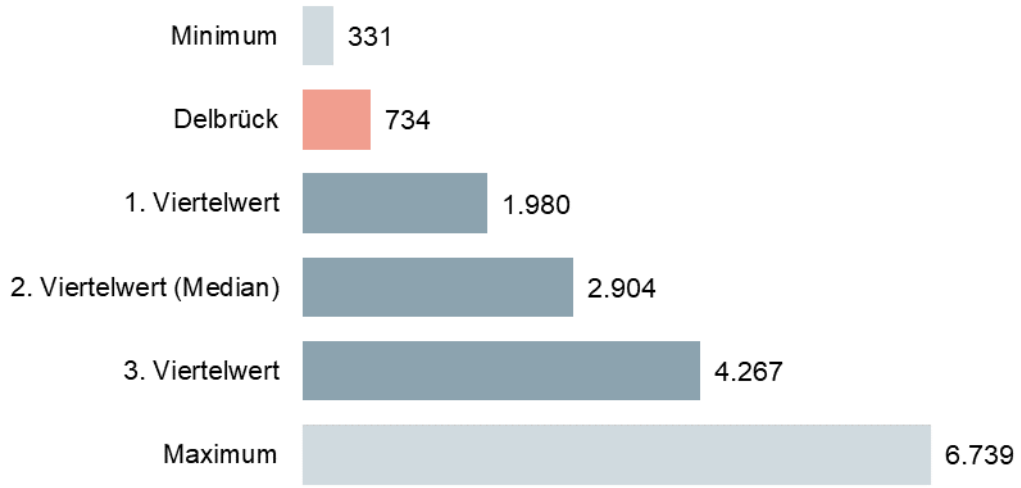
Zu Beginn des Betrachtungszeitraumes belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten auf 17,9 Mio. Euro. Diese werden vom Kernhaushalt dominiert, auf den 14,9 Mio. Euro entfallen. Der Anteil des Kernhaushaltes liegt in dem Zeitraum im Durchschnitt bei rund 87 Prozent. Für die sukzessiven Zuwächse ab 2014 auf dann 23,7 Mio. Euro in 2017 ist maßgeblich der Kern-

haushalt verantwortlich. Daneben ist allerdings zwischenzeitlich auch eine Zunahme der Verbindlichkeiten bei den Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen zu verzeichnen. Durch die Rückführung des Hallenbades in den Kernhaushalt haben sich die Verbindlichkeiten der Ausgliederungen dann deutlich verringert.

Die wesentlichen Anteile der Gesamtverbindlichkeiten stellen die Kredite für Investitionen sowie die im Kernhaushalt bilanzierten erhaltenen Anzahlungen. Liquiditätskredite spielen erfreulicherweise bei der Stadt Delbrück keine Rolle.

Für das Jahr 2018 betragen die hilfsweise von der gpaNRW ermittelten Gesamtverbindlichkeiten insgesamt 23,4 Mio. Euro beziehungsweise 734 Euro je Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018*



* Weil die Stadt Delbrück über keinen Gesamtabschluss verfügt, sind die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise für das Jahr 2018 ermittelt worden.

In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von Delbrück sind im Vergleichszeitraum von 2014 nach 2018 von etwa 610 Euro fast kontinuierlich, aber vergleichsweise gering auf nunmehr 734 Euro gestiegen. Die Stadt Delbrück zählt in allen Jahren zu den Kommunen mit den niedrigsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Mit dem von der Stadt ab 2019 geplanten, erheblich höheren Investitionsvolumen ist gleichzeitig ein beachtlicher Anstieg der Kreditverbindlichkeiten verbunden. Ende 2018 und 2019 betragen diese im Kernhaushalt bisher 9,2 Mio. Euro. Nach den Kalkulationen der Stadt werden sie Ende 2023 auf etwa 19,2 Mio. Euro (davon 1,8 Mio. Euro aus dem Programm Gute Schule 2020) steigen und sich damit mehr als verdoppeln. Diese Zunahme bedeutet je Einwohner einen Anstieg um rund 310 Euro. Wird dieser Betrag hilfsweise zur Orientierung in den Kennzahlenwert für 2018 eingerechnet, ergeben sich Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von rund 1.050 Euro. Diese liegen weiterhin auf einem günstigen Niveau und niedriger als bei 75 Prozent der derzeitigen Vergleichskommunen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Delbrück in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.120	1.891	3.691	825	1.168
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-9.935	-11.135	-3.312	-3.242	2.463
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-5.815**	**-9.244**	**379**	**-2.417**	**3.631**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.408	8.914	-390	1.947	-470
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-407**	**-330**	**-11**	**-470**	**3.161**

Nach den Jahresabschlüssen 2012 bis 2018 kann die Stadt Delbrück in fünf der sieben Jahre positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Dabei profitiert die Stadt, wie viele andere Kommunen, von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegene Gewerbesteuer sowie die höheren Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern haben maßgeblich dazu beigetragen, dass Delbrück ab 2016 steigende positive Salden erzielt. Diese sind von 1,5 Mio. Euro in 2016 auf zuletzt 5,7 Mio. Euro in 2018 angewachsen. Damit verfügt die Stadt seitdem über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Sie ist dennoch in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen und erst 2018 mit 177 Euro je Einwohner interkommunal durchschnittlich.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen mehrheitlich negativ. Damit liegen in den Jahren die Auszahlungen vielfach über den Einzahlungen. Ursächlich hierfür ist insbesondere ein seit 2015 deutlich höheres Investitionsvolumen. Dessen Finanzierung erfolgte insbesondere mit erhaltenen Zuwendungen und vorhandenen eigenen liquiden Mitteln. Damit hat die Stadt vielfach auf eine Kreditfinanzierung verzichten können. Lediglich in 2015 und 2016 wurden Investitionskredite von einer Mio. Euro und 1,8 Mio. Euro aufgenommen. Losgelöst hiervon sind die Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms Gute Schule 2020 zu sehen. In 2017 sind erstmalig 440.000 Euro als Liquiditätskreditverbindlichkeiten und im Folgejahr 2018 weitere 440.000 Euro bei den Investitionskreditverbindlichkeiten bilanziert.

Nach den Planungen verfügt die Stadt Delbrück bis 2023 in allen Jahren über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die Stadt kalkuliert mit einem deutlich höheren Niveau bei den

Einzahlungen zwischen 65,3 Mio. Euro und 67,5 Mio. Euro jährlich. Diesen stehen Auszahlungen zwischen 61,3 Mio. Euro und 65,0 Mio. Euro gegenüber. Neben erwarteten Gewerbesteuereinzahlungen von durchschnittlich 21,1 Mio. Euro sind insbesondere steigende Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern kalkuliert. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2020 bis 2023 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind geringere positive oder eventuell sogar negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht auszuschließen. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 liegt der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mit fünf Mio. Euro über dem Planansatz. Zugleich bewegt er sich damit auf dem hohen Niveau des Vorjahres.

In Relation zu den Jahresabschlüssen kalkuliert die Stadt für die Jahre 2019 bis 2021 mit einem erheblich höheren Investitionsvolumen zwischen 25,7 Mio. Euro und 31,3 Mio. Euro im Jahr. Dieses korrespondiert zwar mit ebenfalls hohen Investitionseinzahlungen zwischen 15,7 Mio. Euro und 20,1 Mio. Euro. Dennoch ergeben sich für 2019 und 2020 beachtliche negative Salden aus der Investitionstätigkeit. Zu deren Finanzierung sind neben Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erhebliche Kreditaufnahmen von 14,9 Mio. Euro geplant. Für 2022 ist ein weiterer Investitionskredit von 2,4 Mio. Euro vorgesehen. Teilbeträge hiervon entfallen wiederum auf das Programm Gute Schule 2020.

Entgegen den Planungen fällt der Saldo aus Investitionstätigkeit im Jahresabschluss 2019 mit einem Minus von 3,2 Mio. Euro deutlich niedriger aus. Ursächlich hierfür sind erheblich geringere Auszahlungen für Baumaßnahmen und aktivierbare Zuwendungen sowie niedrigere Einzahlungen für Investitionsmaßnahmen. Diese betreffen unter anderem den Rathausneubau, die Sanierung des Gymnasiums sowie einzelne Straßenendausbauten.

Die geplanten Investitionsmaßnahmen konzentrieren sich auf das Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, Grundstückserwerbe und einzelne Großprojekte. Bei Letzteren handelt sich um den mit 25,2 Mio. Euro (90 Prozent) geförderten, volumenträchtigen Ausbau des Glasfasernetzes im Außenbereich von rund 28,0 Mio. Euro sowie den Rathausneubau mit etwa 12,6 Mio. Euro.

Diese umfangreiche Investitionstätigkeit wird zu einem beachtlichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten führen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den

Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad Delbrück 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Delbrück	Durchschnittl. RND in Jahren Delbrück zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	40	80	70	32	54	2.147
Verwaltungsgebäude	40	80	80	29	64	1.137
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	70	34	51	2.367
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	37	47	1.520
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	70	36	49	32.066
Schulsporthallen	40	60	70	41	41	14.636
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	37	47	9.813
Hallenbäder	40	70	50	25	50	7.480
Straßen und Wirtschaftswege***	30	60	35	11	69	59.953

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer
*** Daten aus Teilbericht Verkehrsflächen

Die **Stadt Delbrück** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Gebäuden eher lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Vielfach sind 70 Jahre zugrunde gelegt. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den städtischen Haushalt. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

Bei den Straßen (Anlieger-, Hauptverkehrsstraßen), Wegen, Plätzen, Parkflächen, Rad- und Gehwegen hat die Stadt Delbrück 45 Jahre angesetzt. Diese liegen im mittleren Bereich der NKF-Rahmentabelle. Sofern diese Anlagegüter in einfacher Bauart errichtet sind, setzt die Stadt mit 30 Jahren eher kurze Gesamtnutzungsdauern an. Dieses betrifft maßgeblich die Wirtschaftswege.

Die Altersstruktur ist bei den analysierten Gebäudegruppen grundsätzlich als ausgewogen zu bezeichnen. Die Mehrheit der Gebäude und Gebäudeteile bewegt sich in einem Bereich, in dem etwa die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer abgelaufen ist. Es ist keines der betrachteten Gebäude bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Erst innerhalb der nächsten zwanzig Jahre

werden weniger als fünf Gebäude abgeschrieben sein. Hier ist darauf hinzuweisen, dass vergleichsweise längere Gesamtnutzungsdauern tendenziell zu niedrigeren Anlageabnutzungsgraden führen.

Die Stadt Delbrück bewertet den Zustand ihrer Gebäude in der Gesamtbetrachtung als gut. Für einige Objekte bestehe ein Handlungsbedarf, der bereits angegangen ist beziehungsweise wird. Zu nennen ist das umfangreich sanierte und erweiterte Hallenbad, das sich seit der zweiten Jahreshälfte 2018 wieder im Betrieb befindet. Neben dem Gymnasium besteht in Delbrück, wie bei zahlreichen anderen Kommunen, nunmehr Handlungsbedarf im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser.

Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie unterschiedliche Förderprogramme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW), des Programms Gute Schule 2020 sowie der Städtebauförderung. Bei den Baumaßnahmen handelt es sich sowohl um investive und als auch um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen jedoch mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden.

Die in diesem Kontext zu sehenden Instandhaltungsrückstellungen bewegen sich im Betrachtungszeitraum zwischen 390.000 Euro und 1,6 Mio. Euro.

Die Verkehrsflächen als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen hingegen ein eher kritisches Bild. Sie haben bereits 69 Prozent ihre Nutzungsdauer hinter sich. Hierbei liegt der Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege mit 77 Prozent nochmals erkennbar über dem der Straßen mit 60 Prozent. Nach dem Teilbericht Verkehrsflächen sind die Bilanzwerte von 2012 nach 2018 um acht Prozent beziehungsweise 5,5 Mio. Euro auf 59,9 Mio. Euro gesunken. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote beträgt im 4-Jahreszeitraum 41,5 Prozent.

- Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude sind insgesamt als zufrieden stellend bis gut einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Immobilienvermögens ein überwiegend unkritisches Bild. Bei den Straßen und Wirtschaftswegen ist die Altersstruktur unausgeglichen. Die bilanzielle Überalterung deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin.

Weitere Ausführungen zu den Straßen und Wirtschaftswegen, unter anderem zur notwendigen Zustandserfassung und -bewertung sowie körperlichen Inventur, enthält der Teilbericht Verkehrsflächen.

Die Stadt Delbrück weist im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung durchschnittliche Gebäudeflächen auf. Delbrück bewegt sich mit rund 3.800 m² Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner auf dem Niveau des Medians. Bei mehreren Nutzungsarten gibt es jedoch erkennbar überdurchschnittliche Werte. Hierzu zählen insbesondere die Bereiche Schulen, Jugend, Sport und Freizeit sowie Soziales.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dieses gelingt der Stadt Delbrück zum Teil. Die Investitionsquote insgesamt schwankt im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2018 zwischen 65 Prozent und 153 Prozent. Im Durchschnitt sind es 105 Prozent. Dieses spiegelt sich teilweise auch in den Bilanzwerten des Gebäude- und Straßenvermögens wider. Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen, den Wohnbauten sowie den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden sind die Bilanzwerte gestiegen. Zu Letzteren gehört der Zugang in 2018 von 6,9 Mio. Euro für das sanierte und erweiterte Hallenbad. Dagegen ist der Bilanzwert der Schulen im Betrachtungszeitraum deutlich von 63,3 Mio. Euro auf 55,6 Mio. Euro gesunken. Die bebauten Grundstücke weisen in Summe Bilanzwerte von 90,3 Mio. Euro in 2012 und von 92,9 Mio. Ende 2018 auf. Beim Straßennetz betragen der Rückgang 4,6 Mio. Euro und der Bilanzwert nunmehr 62,2 Mio. Euro. Bei der Eröffnungsbilanz 2008 waren die bebauten Grundstücke mit 92,4 Mio. Euro und das Straßennetz mit 74,1 Mio. Euro bilanziert.

Die Abwasserbeseitigung als weiteres wichtiges Infrastrukturvermögen ist in Delbrück aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie wird im Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Delbrück geführt. Bei den Abwasserkanälen ergeben sich mögliche Handlungsbedarfe und erforderliche Maßnahmen aus der Umsetzung des Abwasserbeseitigungskonzeptes. Die Finanzierung der erforderlichen Investitionen erfolgt über Benutzungsgebühren. Bei der Stadt Delbrück werden in der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Eine Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte mit entsprechend kostendeckenden Gebühren ermöglicht grundsätzlich eine deutlich bessere Refinanzierung des Anlagevermögens.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Delbrück 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

- Die Stadt Delbrück hält die gesetzlich vorgesehene Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne nahezu konsequent ein. Dieses gilt nicht durchgängig für die Jahresabschlüsse. Die Verzögerungen bei der Aufstellung und Feststellung haben sich merklich reduziert. Ab dem Jahresabschluss 2016 erfolgen die Feststellungsbeschlüsse des Rates fristgerecht. Seitdem liegen der Stadt zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling vor.
  Über das Finanzcontrolling und die jährlichen Nachtragssatzungen erhalten Verwaltung und Rat unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Delbrück** fast konsequent ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzung in allen Jahren im Dezember und zeigt sie dann grundsätzlich ebenfalls noch im Dezember bei der Kommunalaufsicht an. Die Stadt hat die Genehmigungen der Haushaltssatzungen, die bis einschließlich 2018 aufgrund der geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage erforderlich waren, jeweils Anfang des laufenden Haushaltsjahres erhalten. Für die Haushaltssatzungen 2019 und 2020 hat aufgrund des Planüberschusses beziehungsweise des fiktiven Haushaltsausgleich kein Genehmigungsvorbehalt bestanden. Das Anzeigeverfahren hat im Januar 2019 und Dezember 2019 geendet. Damit befindet sich die Stadt bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung nur in einer sehr kurzen Zeit in der vorläufigen Haushaltsführung.

Bei der Stadt Delbrück werden generell jährlich Nachtragspläne aufgestellt und Nachtragssatzungen beschlossen.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgen in Delbrück nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Die Verzögerungen bei der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse haben sich deutlich verkürzt. Seit dem Jahresabschluss 2015 werden sie zwischen Juni und September des Folgejahres aufgestellt. Ab dem Jahresabschluss 2016 sind die Feststellungsbeschlüsse jeweils im Dezember des Folgejahres gefasst worden. Diese ist ebenfalls für den aktuellen Jahresabschluss 2019 geplant.

Die Stadt Delbrück hat trotz der bestehenden rechtlichen Verpflichtung bisher keine Gesamtabschlüsse aufgestellt.

Die Kämmerin berichtet dem Rat generell in der letzten Sitzung vor der Sommerpause über die aktuelle und zu erwartende Haushalts- und Finanzlage der Stadt. Im Bedarfsfall wird der Rat auch außerhalb dieses festen Termins unterrichtet. Dieses erfolgte zum Beispiel aktuell Anfang Mai 2020 im Rat. Darin hat die Kämmerin eine Einschätzung zu den erwarteten Auswirkungen der Corona-Pandemie gegeben. Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte der Kämmerin zur Haushaltssteuerung.

Darüber hinaus werden, wie in anderen Kommunen, dem Rat vierteljährlich die eingetretenen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen zur Kenntnis gegeben. Überschreitungen oberhalb eines Betrags von 20.000 Euro je Einzelfall werden dem Rat zur Einzelfallentscheidung vorgelegt.

Bei der Stadt Delbrück hat es sich etabliert, jeweils im September eines Jahres einen Nachtragshaushalt aufzustellen. Diese Praxis besteht losgelöst von der gesetzlichen Verpflichtung nach § 81 GO NRW. Hierbei werden dann die ursprünglichen Haushaltsansätze an die tatsächliche Entwicklung angepasst. Dieses gilt somit auch bei eintretenden wesentlichen Ertragsverbesserungen. Im Nachtragshaushaltsverfahren sind alle mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten eingebunden. Es dient auskunftsgemäß auch dazu, einen Überblick über die aktuelle Haushaltslage zu bekommen. Damit verschafft sich die Stadt nach eigenen Angaben eine bessere und realistischere Ausgangsbasis für die Haushaltsplanung des kommenden Jahres.

Haushaltssperren werden bei der Stadt Delbrück, auch aufgrund der positiven Entwicklung in den letzten Jahren, nicht praktiziert.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Delbrück die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Nach dem Haushaltsplan 2020 erwartet die Stadt mit Ausnahme von 2021 jeweils Jahresdefizite, die maßgeblich aus weiteren Aufwandssteigerungen resultieren. Diese sollen insbesondere durch die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern überwiegend gedeckt werden. Hierbei plant die Stadt mit einem weiterhin hohen Gewerbesteuerniveau sowie Mehrerträgen bei den Gemeindeanteilen.

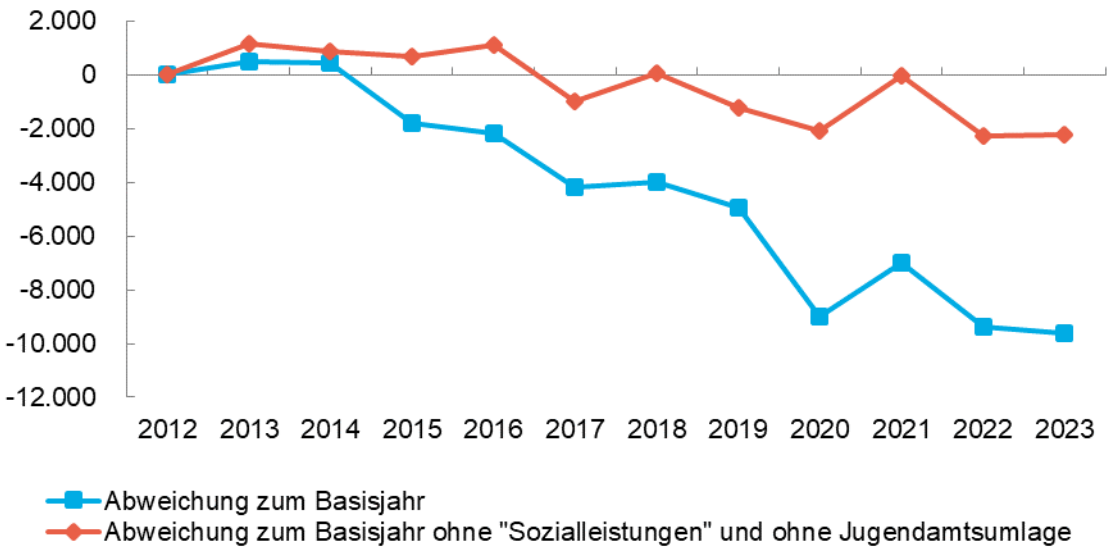
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Delbrück** ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2023



Werte 2014 bis 2018: Ist, ab 2019: Plan

Die Stadt Delbrück hat im Hinblick auf die bestehende Haushalts- und Finanzsituation sachgerecht und geboten die Hebesätze für die Grundsteuer B sowie die Gewerbesteuer in 2013 und 2015 nennenswert erhöht. Hierdurch werden bei der Grundsteuer B nachhaltig jährliche Mehrerträge von rund 450.000 Euro ab 2013 und etwa 900.000 Euro ab 2015 erzielt. Weiterhin hat die Stadt als Haushaltskonsolidierungsmaßnahme nachvollziehbar ab 2014 die Erträge aus der Eigenkapitalverzinsung gesteigert. Vom Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Delbrück steigt diese von 300.000 Euro auf rund 650.000 Euro. Vom Wasserwerk (Stadtbetriebe Delbrück) wurde erstmalig in 2014 eine entsprechende Verzinsung von anfänglich 180.000 Euro gefordert, die zuletzt 220.000 Euro beträgt.

Diese Maßnahmen haben wesentlich zur Verbesserung des bereinigten Jahresergebnisses 2013 und dessen Stabilisierung im Folgejahr 2014 beigetragen. Ohne diese Mehrerträge wäre der Ergebnisrückgang in 2015 noch deutlicher ausgefallen.

Die positiven Jahresabschlüsse mit Überschüssen von 0,9 Mio. Euro in 2017 und 3,2 Mio. Euro in 2018 resultieren insbesondere aus gestiegenen Erträgen bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Letztendlich ist bei den bereinigten Jahresergebnissen 2017 und 2018 gegenüber dem Basisjahr 2012 eine Verschlechterung von jeweils etwa vier Mio. Euro eingetreten.

Ab dem ersten Planjahr 2019 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse. Dies ist insbesondere durch höhere Aufwendungen in verschiedenen Bereichen beziehungsweise Produkten begründet. Das prognostizierte bereinigte Jahresergebnis 2023 fällt um 9,6 Mio. Euro schlechter aus als das bereinigte Jahresergebnis 2012.

Gegenüber dem Basisjahr 2012 steigen die Sozialleistungen inklusive der Jugendamtsumlage bis 2018 um vier Mio. Euro und bis 2023 um insgesamt 7,4 Mio. Euro. Hiervon entfallen über 50 Prozent auf die Jugendamtsumlage und zwar 2,1 Mio. Euro beziehungsweise 4,1 Mio. Euro. Die Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage belasten, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bei der **Stadt Delbrück** liegt der Hebesatz der Grundsteuer A seit Jahren nennenswert über den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen GFG. Dagegen unterschreiten die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer fast durchgängig die fiktiven Hebesätze. Hierdurch wird der Stadt bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist. Dieses gilt ebenso für weitere Kommunen im Kreis Paderborn, so dass sich der finanzielle Nachteil für jede einzelne dieser Kommunen zumindest verringert. Die gpaNRW hat bei der letzten Prüfung das Hebesatzniveau der Stadt Delbrück insbesondere aufgrund der defizitären Jahresabschlüsse und des hierdurch eingetretenen Eigenkapitalverzehrs kritisch thematisiert. Vor diesem Hintergrund und den kalkulierten Plandefiziten sind Hebesatzerhöhungen empfohlen worden. Anzumerken ist, dass ebenfalls bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen eine höhere Steuerkraft unterstellt wird.

Die Stadt Delbrück hat die Grundsteuer B in 2013 und 2015 spürbar um 45 beziehungsweise 43 Hebesatzpunkte erhöht. Bei der Gewerbesteuer sind es in den selben Jahren 20 und 15 Hebesatzpunkte. Hierdurch erzielt die Stadt nachhaltig Mehrerträge. Bei der Grundsteuer B sind es etwa jährlich 450.000 Euro seit 2013 und weitere rund 450.000 Euro seit 2015. Bei der Gewerbesteuer dürften die Mehrerträge mit etwa 800.000 Euro in 2013 und circa 600.000 Euro in 2015 beziffert werden können. Durch die gute konjunkturelle Entwicklung sind die hebesatzbedingten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer nochmals gestiegen. Die Gewerbesteuer beträgt 2012 14,7 Mio. Euro. Sie hat sich im Eckjahresvergleich um rund 50 Prozent erhöht und mit 22,4 Mio. Euro den Höchststand im Betrachtungszeitraum erreicht. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 kann mit 22,0 Mio. Euro ein gleichhohes Niveau erzielt werden.

Damit bleibt festzuhalten, dass die umgesetzten Hebesatzerhöhungen nachhaltig und wesentlich zu der deutlichen Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation beigetragen haben. Für das Jahr 2020 und die mittelfristige Planung bis 2023 sind keine Hebesatzerhöhungen vorgesehen.

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

Hebesatzvergleich Realsteuern 2017 bis 2019

Steuerart	Stadt Delbrück			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Paderborn			Kommunen gleicher Größenklasse*		
Jahr	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Grundsteuer A	250	250	250	217	217	223	255	257	259	289	291	297
Grundsteuer B	423	423	423	429	429	443	427	428	439	542	543	548
Gewerbesteuer	415	415	415	417	417	418	416	416	417	413	409	414

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

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

- **Feststellung**
  Die Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich bei der Stadt Delbrück auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist im Betrachtungszeitraum erheblich auf aktuell 10,4 Mio. Euro gestiegen. Es ist im interkommunalen Vergleich in allen Jahren erkennbar überdurchschnittlich. Gleichzeitig arbeitet die Stadt dann folgerichtig auch einen höheren Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen ab.
  Entsprechend der eigenen Regelungen bestehen dagegen ein restriktiver Umgang und somit geringe Übertragungen im konsumtiven Bereich.

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

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

Voranzustellen ist, dass die Stadt Delbrück in jedem Jahr einen Nachtragshaushaltsplan verabschiedet hat.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Delbrück 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro*	53.235	57.539	65.315	66.197	66.480
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	39	32	39	25	60

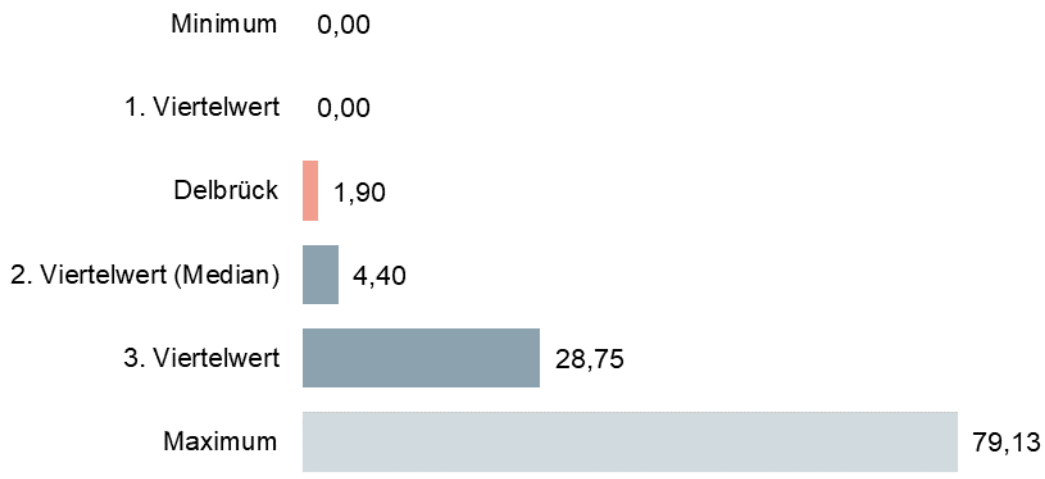
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,07**	**0,05**	**0,06**	**0,04**	**0,09**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	53.274	57.571	65.354	66.222	66.540
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,07**	**0,06**	**0,06**	**0,04**	**0,09**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	54.490	59.887	64.705	65.898	65.196
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**102**	**104**	**99,01**	**99,51**	**97,98**

* Daten entsprechend Nachtragshaushaltsplänen

In der **Stadt Delbrück** werden bei den Aufwendungen und Auszahlungen im konsumtiven Bereich, wie bei vielen anderen Vergleichskommunen, relativ überschaubare Ermächtigungsübertragungen von höchstens 60.000 Euro im Jahr vorgenommen.

Dieses beruht insbesondere auf der städtischen „Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 GemHVO NRW“. Diese Regelung ist im Juli 2014 erlassen worden und findet ihre Anwendung erstmalig für den Jahresabschluss 2012. Danach besteht ein nachvollziehbarer, grundsätzlich restriktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich. Ausnahmen hiervon bestehen für die Schulbudgets. Diese Praxis spiegelt sich im interkommunale Vergleich wider:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



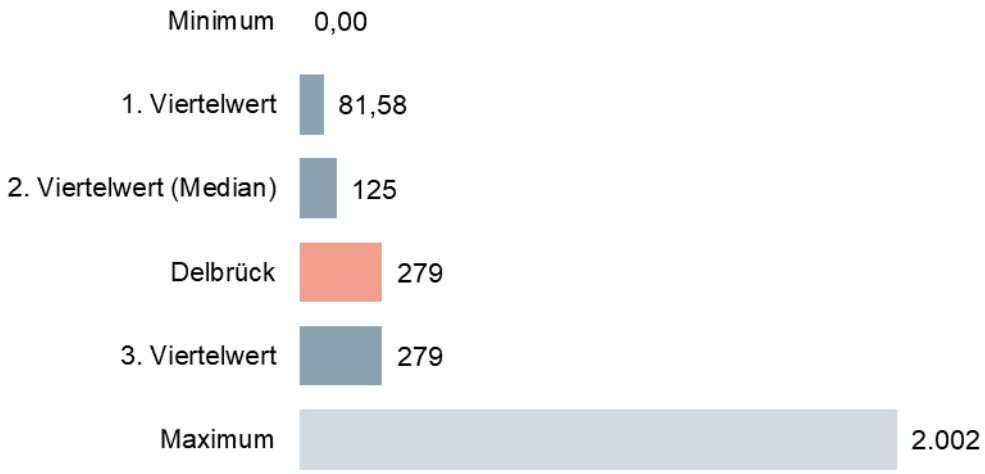
In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen. Zahlreiche Kommunen haben keine Ermächtigungen übertragen. Von diesen unterliegen mehrere aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Die Stadt Delbrück hat in fast allen Jahren geringere Ermächtigungsübertragungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ein grundsätzlich gleiches Bild zeigt der

interkommunale Vergleich der Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Investive Auszahlungen Stadt Delbrück 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.714	10.841	10.680	9.230	14.145
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.292	4.238	6.105	6.510	8.918
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**42,68**	**39,09**	**57,16**	**70,52**	**63,05**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	11.006	15.079	16.785	15.740	23.063
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**29,91**	**28,11**	**36,37**	**41,36**	**38,67**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.014	8.368	9.099	10.342	11.700
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**45,56**	**55,49**	**54,21**	**65,70**	**50,73**

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Bei der **Stadt Delbrück** steigen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Betrachtungseitraum jährlich. Hierbei ragen die Zuwächse in 2016 um 1,9 Mio. Euro und 2018 um 2,4 Mio. Euro heraus. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2019 sind die investiven Ermächtigungsübertragungen abermals gestiegen. Mit 10,4 Mio. Euro beziehungsweise 326 Euro je Einwohner haben sie den bisherigen Höchststand erreicht. Sie haben sich damit im Betrachtungszeitraum verdreifacht.

Die Stadt Delbrück weist in allen Vergleichsjahren interkommunal überdurchschnittliche Ermächtigungsübertragungen je Einwohner auf. Mehrfach besteht eine Tendenz zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Die hohen Ermächtigungsübertragungen werden beim Vergleich des Ansatzerhöhungsgrades durchgängig bestätigt. Gleichzeitig ist dann jedoch auch der Grad der Inanspruchnahme überdurchschnittlich. Das bedeutet, es wird folgerichtig auch ein größerer Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen abgearbeitet.

Die Ermächtigungsübertragungen betreffen insbesondere Investitionen im Straßennetz als wesentliches Infrastrukturvermögen sowie unter anderem folgende, vielfach Einzelmaßnahmen:

- Grunderwerb zwischen 0,2 Mio. Euro und 1,3 Mio. Euro jährlich
- Baukosten für die Erweiterung und Sanierung des Hallenbades; 2,7 Mio. Euro in 2017 und 0,9 Mio. Euro in 2018
- Energetische Sanierung des Gymnasiums; 0,8 Mio. Euro in 2018
- Neubau Rathaus inklusive Tiefgarage: 0,5 Mio. in 2017 und 1,6 Mio. Euro in 2018

Nach Angaben der Stadt resultieren einzelne Verzögerungen unter anderem daraus, dass noch Förderaspekte zu klären sind. Beim Gymnasium sind die Auswirkungen aus der Umstellung von G8 nach G9 noch entsprechend zu berücksichtigen.

Die Stadt Delbrück konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren.

Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Die Stadt Delbrück hat im Juli 2014 eine Regelung für die Ermächtigungen nach § 22 GemHVO erlassen, die erstmals für den Jahresabschluss 2012 Anwendung findet. Danach bleiben Auszahlungsermächtigungen für Investitionen bis zur letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Für Baumaßnahmen und Beschaffungen gilt dieses längstens bis zu zwei Jahre nach Ablauf des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Sofern jedoch Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen werden, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Nach Ablauf dieser Frist ist die vorgesehene Maßnahme gegebenenfalls neu zu veranschlagen.

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

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- **Feststellung**
  Die Stadt Delbrück zeigt ein hohes und erfolgreiches Engagement bei der Fördermittelakquise. Dieses wird nicht zuletzt durch das Großprojekt des Glasfasernetzes im Außenbereich deutlich. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.
  Im Jahr 2019 hat sich die Stadt für eine externe Unterstützung entschieden. Sie begründet dieses nachvollziehbar mit der bestehenden umfangreichen Förderkulisse.

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

Bei der **Stadt Delbrück** bestehen bisher keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Auskunftsgemäß ist es in Delbrück jedoch geübte Verwaltungspraxis, dass bei allen geplanten Maßnahmen im Vorfeld Fördermöglichkeiten zu prüfen sind, um den städtischen Eigenanteil weitgehend zu verringern. Hierzu werden unterschiedliche Quellen für die Fördermittelrecherche genutzt. Ein Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu Verbindlichkeit.

In Delbrück gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Diese erfolgt dezentral durch den jeweiligen Fachbereich. Kommunale Aufgabenbereiche und -einrichtungen, die bei der Stadt Delbrück bisher gefördert wurden, sind besonders Kindergärten, Schulen, Straßen sowie das Stadtzentrum. Herausragende geförderte Projekte sind exemplarisch die abgeschlossene Erweiterung und Sanierung des Hallenbades im Umfang von 7,1 Mio. Euro sowie aktuell die Errichtung des Glasfasernetzes im Außenbereich mit einem erheblichen Volumen von rund 28,0 Mio. Euro. Letzteres wäre ohne die Förderung von 90 Prozent und somit 25,2 Mio. Euro nicht oder zumindest nicht in dem Volumen realisierbar. Dieses besondere und auch erfolgreiche Engagement der Stadt bei der Fördermittelakquise wird insbesondere auch bei dem wichtigen Thema Digitalisierung deutlich. Die Stadt Delbrück ist Teilnehmerin an dem mit Landesmitteln geförderten Projekt, Ostwestfalen-Lippe zur digitalen Modellregion zu entwickeln.

Aufgrund der Vielzahl der Fördertöpfe ist es für die Stadt Delbrück nach eigenen Angaben schwierig, einen Überblick über Förderprogramme und Förderbedingungen zu behalten. Dieses Problem betrifft eine Vielzahl von kleinen und mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Aufgrund dessen hat sich die Stadt nachvollziehbar im Jahr 2019 für die externe Unterstützung entschieden. Das Leistungsportfolio umfasst unter anderem die Unterstützung bei Strategieentwicklung, Projektkonzeption, Zeit-/Maßnahmenplanung, die Fördermittelidentifizierung für konkrete Projekte sowie ein Netzwerk zu Förderhilfen für die aktuell annähernd 100 Mitgliedskommunen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- **Feststellung**
  Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Delbrück nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Delbrück musste bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen.

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

Der **Stadt Delbrück** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln grundsätzlich zu vermeiden. In zwei Fällen sind Fördermittel zurückgezahlt worden. Dabei handelte es sich in einem Fall um eine Rückzahlung, weil das Gesamtvolumen der geförderten Maßnahme letztendlich gesunken ist. In einem weiteren Fall waren es rund 14.000 Euro bei der Sanierung der Innenstadt.

Auskunftsgemäß werden Fördermittel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung lückenlos dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Hierbei ist der (dezentrale) Fachbereich für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Der Fachbereich führt die Förderakten. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Delbrück nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

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

Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger regelmäßig im Rat über den Stand wesentlicher Förderprojekte informiert.

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 Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich bei der Stadt Delbrück auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist im Betrachtungszeitraum erheblich auf aktuell 10,4 Mio. Euro gestiegen. Es ist im interkommunalen Vergleich in allen Jahren erkennbar überdurchschnittlich. Gleichzeitig arbeitet die Stadt dann folgerichtig auch einen höheren Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen ab. Entsprechend der eigenen Regelungen bestehen dagegen ein restriktiver Umgang und somit geringe Übertragungen im konsumtiven Bereich.	68	E1	Ziel der Stadt Delbrück sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	71
F2	Die Stadt Delbrück zeigt ein hohes und erfolgreiches Engagement bei der Fördermittelakquise. Dieses wird nicht zuletzt durch das Großprojekt des Glasfasernetzes im Außenbereich deutlich. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. Ebenso gibt es keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt. Im Jahr 2019 hat sich die Stadt für eine externe Unterstützung entschieden. Sie begründet dieses nachvollziehbar mit der bestehenden umfangreichen Förderkulisse.	72			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Delbrück nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Delbrück musste bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen.	73	E3	Die Stadt Delbrück sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen sowie einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	73

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	91,93	98,73	101	104	114	50
Eigenkapitalquote 1	46,92	-29,11	10,04	22,94	43,07	65,26	50
Eigenkapitalquote 2	78,01	-11,32	36,87	53,87	70,95	82,87	50
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,56	0,04	28,32	33,26	39,17	59,83	50
Abschreibungsintensität	9,99	3,29	5,92	7,08	8,42	14,23	49
Drittfinanzierungsquote	67,52	9,69	46,85	53,17	61,71	82,82	49
Investitionsquote	153	21,49	67,75	103	144	305	49
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	92,43	32,50	70,71	88,15	94,76	120	49
Liquidität 2. Grades	101	6,98	25,95	47,11	123	610	49
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,83	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,83	1,26	4,77	9,33	16,32	42,03	49

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,31	0,01	0,69	1,28	1,69	2,78	50
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	64,22	28,35	51,89	56,68	61,57	73,79	50
Zuwendungsquote	5,87	5,87	13,61	17,16	23,18	38,68	49
Personalintensität	24,86	8,22	18,32	21,49	22,53	26,72	50
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,08	7,16	13,51	15,65	17,41	29,12	50
Transferaufwandsquote	44,90	39,37	43,26	47,27	48,66	74,37	50

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 202018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts-werte
Gewerbesteuer	18.879	16.908	19.648	20.904	22.432	19.754
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.522	11.215	11.579	12.249	13.628	11.839
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.247	1.358	1.400	1.743	2.149	1.579
Ausgleichsleistungen	1.089	1.138	1.146	1.204	1.291	1.174
Schlüsselzuweisungen vom Land	17	0	0	688	0	141
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	348	716	980	1.157	1.637	968

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts-werte
Summe der Erträge	**32.102**	**31.335**	**34.753**	**37.945**	**41.137**	**35.455**
Gewerbesteuerumlage	3.197	2.771	3.313	3.451	3.691	3.285
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	194	0	0	
Allgemeine Kreisumlage	12.247	13.253	13.956	14.013	14.461	13.586
Summe der Aufwendungen	**15.444**	**16.024**	**17.463**	**17.464**	**18.152**	**16.871**
Saldo	**16.658**	**15.311**	**17.290**	**20.481**	**22.985**	**18.584**

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	127.414	125.744	125.599	122.446	121.814	122.656	125.809
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0		0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**127.414**	**125.744**	**125.599**	**122.446**	**121.814**	**122.656**	**125.809**
Sonderposten für Zuwendungen	50.720	51.164	51.299	52.624	56.023	57.565	60.660
Sonderposten für Beiträge	24.223	23.460	23.085	22.300	22.325	23.721	22.690
Eigenkapital 2	**202.357**	**200.368**	**199.983**	**197.370**	**200.162**	**203.942**	**209.159**
Bilanzsumme	**259.216**	**255.588**	**255.939**	**254.044**	**254.617**	**263.548**	**268.132**

Tabelle 5: Schulden Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.403	2.320	2.233	3.244	4.901	8.626	8.751

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	440	410
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.030	1.353	982	1.308	1.082	1.246	1.664
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	338	41	73	123	216	89	222
Sonstige Verbindlichkeiten	11.269	11.971	424	420	481	422	697
Erhaltene Anzahlungen	0	0	13.671	13.417	10.684	11.269	10.389
Verbindlichkeiten	**15.040**	**15.685**	**17.383**	**18.512**	**17.364**	**22.092**	**22.133**
Rückstellungen	15.770	15.129	15.295	15.997	16.349	18.031	18.067
Sonderposten für den Gebührenausgleich	424	425	413	389	138	0	167
Schulden	**31.234**	**31.239**	**33.091**	**34.898**	**33.851**	**40.123**	**40.367**

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	**15.040**	**15.685**	**17.383**	**18.512**	**17.364**	**22.091**	**22.133**
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	147	251	156	217	249	137	308
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	42	11	98
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	00	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*							
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	3.961	10.270	9.605	11.549	13.190	9.019	8.748
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	974	8.122	8.015	7.919	7.430	7.271	7.238
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**17.880**	**17.582**	**18.817**	**21.925**	**22.917**	**23.713**	**23.433**

* Berücksichtigt wurden die Sondervermögen Stadtbetriebe Delbrück, Abwasserwerk der Stadt Delbrück, Senioreneinrichtungen der Stadt Delbrück sowie die Mehrheitsbeteiligungen Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH und die Delbrück Betriebsführungs- und Stadthallen GmbH

Tabelle 7: Rückstellungen Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	12.170	12.824	13.459	14.043	13.635	13.998	14.502
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	1.646	560	381	483	746	1.278	1.179
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.954	1.745	1.456	1.471	1.968	2.755	2.386

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rückstellungen	**15.770**	**15.129**	**15.296**	**15.997**	**16.349**	**18.031**	**18.067**

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	**-2.661**	**-1.477**	**-253**	**-3.048**	**-487**	**939**	**3.148**	**1.384**	**-1.076**	**969**	**-2.175**	**-1.727**
Gewerbesteuer	14.691	16.610	18.197	16.908	19.648	20.904	22.432	22.200	21.000	20.800	20.800	20.700
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.491	9.956	10.522	11.215	11.579	12.248	13.628	14.200	14.644	15.200	16.021	16.886
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.195	1.209	1.247	1.358	1.400	1.743	2.149	2.400	2.500	2.550	2.600	2.656
Ausgleichsleistungen	1.062	1.060	1.089	1.138	1.146	1.204	1.291	1.342	1.374	1.430	1.470	1.519
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.208	0	17	0	0	688	0	0	739	710	620	520
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	0	603	348	716	980	1.158	1.637	940	1.752	1.400	0	0
Summe der Erträge	**28.647**	**29.438**	**31.420**	**31.335**	**34.753**	**37.945**	**41.137**	**41.082**	**42.009**	**42.090**	**41.511**	**42.281**
Gewerbesteuerumlage	1.401	1.373	1.622	1.405	1.681	1.763	1.891	1.872	1.771	1.754	1.754	1.746
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.361	1.334	1.575	1.366	1.632	1.688	1.800	1.551	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	12.436	12.563	12.247	13.253	13.956	14.013	14.461	14.799	15.778	15.850	16.000	16.100

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	194	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**15.198**	**15.270**	**15.444**	**16.024**	**17.463**	**17.464**	**18.152**	**18.222**	**17.549**	**17.604**	**17.754**	**17.846**
Saldo der Bereinigungen	**13.449**	**14.168**	**15.976**	**15.311**	**17.290**	**20.481**	**22.985**	**22.860**	**24.460**	**24.486**	**23.757**	**24.435**
Saldo der Sondereffekte	428	408	-165	-31	947	1.157	689	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	**-16.538**	**-16.053**	**-16.064**	**-18.328**	**-18.724**	**-20.700**	**-20.526**	**-21.477**	**-25.536**	**-23.517**	**-25.932**	**-26.162**
Abweichung vom Basisjahr	0	485	474	-1.790	-2.186	-4.162	-3.988	-4.939	-8.998	-6.979	-9.394	-9.624

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Delbrück in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	**-16.538**	**-16.053**	**-16.064**	**-18.328**	**-18.724**	**-20.700**	**-20.526**	**-21.477**	**-25.536**	**-23.517**	**-25.932**	**-26.162**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-630	-816	-428	-1.443	-720	-1.198	-1.041	-706	-1.485	-1.458	-1.465	-1.456
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.731	-2.010	-2.011	-2.380	-2.810	-1.853	-3.323	-2.680	-3.818	-3.866	-4.029	-4.274
Jugendamtsumlage	-5.206	-5.442	-5.531	-6.237	-7.323	-7.710	-7.278	-7.908	-9.180	-9.200	-9.220	-9.250
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ und ohne Jugendamtsumlage	**-8.971**	**-7.785**	**-8.094**	**-8.268**	**-7.872**	**-9.939**	**-8.884**	**-10.183**	**-11.052**	**-8.992**	**-11.219**	**-11.183**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“ und ohne Jugendamtsumlage	0	1.186	877	702	1.099	-968	87	-1.212	-2.082	-22	-2.248	-2.212

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Stadt Delbrück ist zum 31. Dezember 2018 an 16 Unternehmungen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf fünf dieser Beteiligungen übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Eine Beteiligung wird dabei mittelbar über die Stadtbetriebe Delbrück gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur befindet sich damit im mittleren Bereich.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist niedrig. Bestimmend sind vor allem die Eigenbetriebe Abwasserwerk der Stadt Delbrück und Stadtbetriebe Delbrück.

Insgesamt wir der Haushalt der Stadt durch die Beteiligungen im Jahr 2018 mit 800 Tausend Euro entlastet. Risiken könnten jedoch durch die gewährten Darlehen der Beteiligungen untereinander bestehen. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind daher als mittel einzustufen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Delbrück überwiegend. In den folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Einladungen, Niederschriften und Beschlüsse zu den Gremiensitzungen sollten an zentraler Stelle verfügbar sein. So ist sichergestellt, dass dem Fachbereich Finanzen als Beteiligungsverwaltung zeitnah alle Informationen bei Bedarf zur Verfügung stehen.

Die unterjährige Berichterstattung sollte auch auf die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH ausgeweitet werden. So sind Rat und Verwaltungsführung stets über den wirtschaftlichen Verlauf dieser Beteiligung informiert.

Schulungen für Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien haben bisher nicht stattgefunden. Zukünftig sollte die Stadt Delbrück durch Schulungen oder ein Handbuch sicherstellen, dass zumindest Informationen zu Rechten und Pflichten einmal je Wahlperiode weitergegeben werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, 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 insgesamt 16 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An sechs Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf fünf davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur befindet sich damit auf einem mittleren Niveau.

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

Die Stadt Delbrück ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 16 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei der Großteil mit zwölf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten wird. Zwei Beteiligungen werden mittelbar über die Stadtbetriebe Delbrück auf der zweiten Ebene gehalten und zwei auf der dritten Ebene über die Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Die eingetragene Genossenschaft ist dabei mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform, gefolgt von den Zweckverbänden mit vier Beteiligungen.

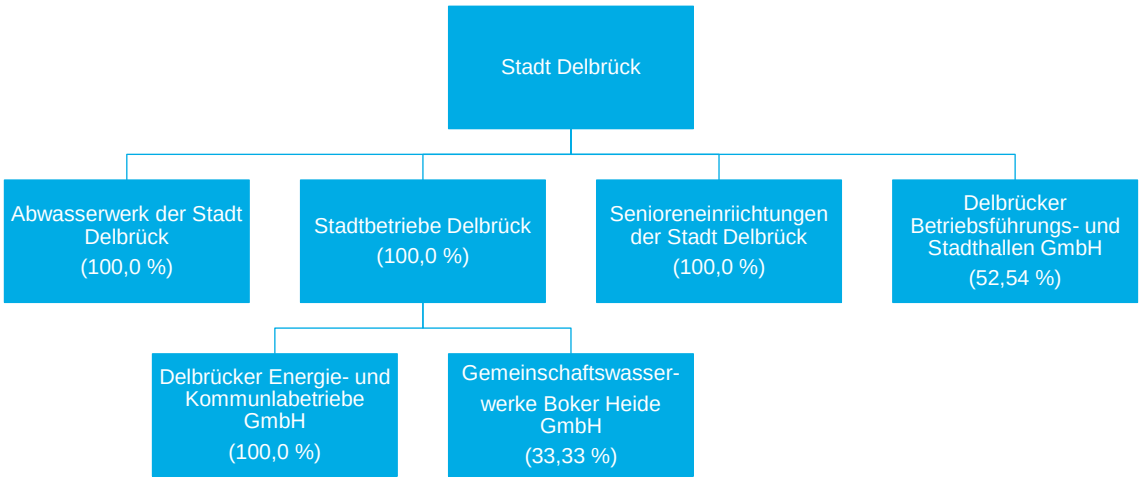
Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Delbrück wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

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

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote[5] von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Die Stadt Delbrück übt auf alle direkten Beteiligungen über 20,0 Prozent einen beherrschenden Einfluss aus.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

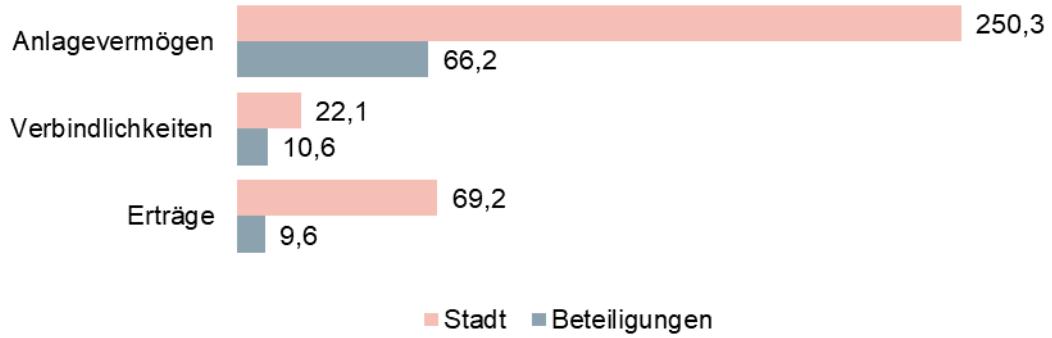
- Die Beteiligungen der Stadt Delbrück halten ein niedriges Anlagevermögen und generieren geringe Erträge. Die bilanzierten Verbindlichkeiten befinden sich auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist demnach als gering einzustufen.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Delbrück** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018:

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

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten 2018 etwa ein Viertel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Delbrück in ihrem Kernhaushalt. Der Großteil entfällt dabei auf das Kanalnetz des Eigenbetriebs Abwasserwerk Stadt Delbrück. Das übrige Anlagevermögen liegt insbesondere im Eigenbetrieb Stadtbetriebe Delbrück, welcher ein Wasserwerk betreibt.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen entsprechen etwa der Hälfte der Verbindlichkeiten, die die Stadt ausweist. Überwiegend handelt es sich mit sechs Mio. Euro dabei um Verbindlichkeiten der Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH. Weitere 1,8 Mio. Euro entfallen auf die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH und 1,3 Mio. Euro auf das Abwasserwerk der Stadt Delbrück.

Die durch die Beteiligungen generierten Erträge sind mit 13,9 Prozent im Vergleich zu den Erträgen der Stadt eher als gering einzustufen. Das Abwasserwerk Stadt Delbrück trägt mit 5,1 Mio. Euro den größten Anteil bei, gefolgt von den Stadtbetrieben Delbrück mit 2,8 Mio. Euro. Bestimmend sind dabei im Abwasserwerk Stadt Delbrück besonders die Umsatzerlöse aus der Abwasserbeseitigung, bei den Stadtbetrieben Delbrück die aus dem Wasserverkauf.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Delbrück wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 800 Tausend Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Es bestehen jedoch Darlehen der Beteiligungen untereinander, die Risiken beinhalten könnten. Die Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Delbrück befinden sich damit insgesamt im mittleren Bereich.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Delbrück** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	328	334	381
Steuererträge	103	108	117
Konzessionsabgaben	213	213	257
Gewinnausschüttungen und Dividenden[6]	771	805	839
Sonstige Erträge	22	43	43
Gesamtsumme	**1.437**	**1.502**	**1.638**

Der größte Anteil der Erträge wird durch Gewinnausschüttungen und Dividenden generiert. Hierbei handelt es sich mit 653 Tausend Euro zum Großteil um die Eigenkapitalverzinsung des Abwasserwerks Stadt Delbrück sowie mit 186 Tausend Euro um die Eigenkapitalverzinsung der Stadtbetriebe Delbrück. Auch bei den Erträgen aus Leistungsbeziehungen sind das Abwasserwerk und die Stadtbetriebe bestimmend. Die Steuererträge und Konzessionsabgaben entfallen vollständig auf die Stadtbetriebe.

Insgesamt generiert die Stadt rund 2,4 Prozent ihrer ordentlichen Erträge[7] aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich dabei um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	141	116	149
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	370	565	516
Verlustübernahmen und -abdeckungen	218	252	199
Sonstige Aufwendungen	14	18	29
Gesamtsumme	**743**	**951**	**894**

Der größte Anteil der Aufwendungen aus Beteiligungen entfällt auf die Zuschüsse und Umlagen. Diese setzen sich vollständig aus den Umlagen für die Zweckverbände zusammen. Mit

[6] Berücksichtigt werden hier die Eigenkapitalverzinsungen vermindert um die an das Finanzamt abzuführenden Beträge für Kapitalertragssteuer und Solidaritätszuschlag.

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

362 Tausend Euro erhält der Zweckverband Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung (GKD) Paderborn hier den größten Teil. Weitere Umlagen gehen an den Zweckverband VHS vor Ort – Volkshochschulzweckverband Büren, Delbrück, Geseke, Hövelhof, Salzkotten und Bad Wünnenberg sowie den Zweckverband Werstofferfassung und -verwertung Paderborner Land.

Die Verlustübernahmen betreffen die Delbrücker Betriebsführungs-, Stadthallen und Standortmarketing GmbH (DEBUS) mit einem Betrag von 152 Tausend Euro sowie die Senioreneinrichtungen der Stadt Delbrück mit 47 Tausend Euro. Ab dem Jahr 2021 werden die Verlustübernahmen für die DEBUS GmbH höher ausfallen. In seiner Sitzung am 18. Juni 2020 hat der Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschusses der Stadt beschlossen, den Verlustausgleich für die DEBUS GmbH für das Jahr 2021 um 20 Tausend Euro auf 245 Tausend Euro und ab dem Jahr 2022 befristet für zehn Jahre auf 285 Tausend Euro zu erhöhen.

Der Anstieg der Zuschüsse und Umlagen im Jahr 2017 ff ist vor allem auf die Beteiligung am Zweckverband Wertstofferfassung und –verwertung Paderborner Land zurückzuführen. An diesem Zweckverband ist die Stadt Delbrück seit 2017 beteiligt. Im Jahr 2017 sind 93 Tausend Euro an Umlagen geflossen, in 2018 97 Tausend Euro.

Insgesamt generiert die Stadt 1,4 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich dabei um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. Es besteht eine direkte Bürgschaft der Stadt in Höhe von 40 Tausend Euro gegenüber der Gemeinschaftswasserwerk Boker Heide GmbH. Die Stadtbetriebe Delbrück haben aber verschiedenen Beteiligungen Darlehen gewährt. Die daraus entstehenden Risiken hat auch die Kommune als Mutter zu tragen. Es könnten sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Bei den gewährten Darlehen handelt es sich um

- einen Darlehensvertrag zwischen Stadtbetrieb und den Senioreneinrichtungen der Stadt Delbrück in Höhe von 795 Tausend Euro
- einen Darlehensvertrag zwischen Stadtbetrieb und DEBUS GmbH in Höhe von 310 Tausend Euro
- zwei Darlehensverträge zwischen Stadtbetrieb und der Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH in Höhe von insgesamt rund 3 Mio. Euro.

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 Beteiligungs-

controlling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

➔ **Feststellung**
Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück 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 Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Die Beteiligungsverwaltung wird zentral im Fachbereich II Finanzen der **Stadt Delbrück** wahrgenommen.

An Grunddaten werden die Informationen vorgehalten, die für den Beteiligungsbericht notwendig sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Angaben zur Beteiligungshöhe, Rechtsform, Personalbestand und Zusammensetzung der Organe. Weiter liegen die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einem Anteil über einem Prozent und Wirtschaftspläne der Beteiligungen über 50 Prozent vor. Unterlagen wie Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen sowie langfristige und besondere Verträge, stehen nicht zentral im Fachbereich Finanzen zur Verfügung. Diese werden in den jeweiligen Organisationseinheiten, denen die entsprechenden Beteiligungen zugeordnet sind, vorgehalten. Allerdings ist durch gemeinsame Zugriffsrechte sichergestellt, dass der Fachbereich Finanzen jederzeit bei Bedarf auf diese Unterlagen zugreifen kann. Im Zuge der Digitalisierung wird dieses System weiter ausgebaut. Alle vorhandenen Daten werden überwiegend in digitaler Form gespeichert. Eine gesonderte Software wird nicht ge-

nutzt. Eine Fortschreibung der Daten erfolgt jährlich im Rahmen der Erstellung des Beteiligungsberichtes. Dazu werden die notwendigen Informationen und neuesten Jahresabschlüsse von den Beteiligungen angefordert.

Die persönlichen Daten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien werden zentral im Fachbereich I Zentrale Dienste gepflegt und aktualisiert. Um die Daten auf dem aktuellsten Stand zu halten, sind die Gremienvertreter und –vertreterinnen aufgefordert, Änderungen dem Fachbereich Zentrale Dienste zu melden. Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen liegen dezentral in den Fachbereichen vor, die von einzelnen Themen der Tagesordnungspunkte betroffen sind.

- **Empfehlung**
  Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen sowie Beschlüsse sollten ebenfalls zentral vorgehalten werden. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit verfügbar.

Es ist beabsichtigt im Zuge der Digitalisierung die Zugriffsrechte so anzupassen, dass auch auf diese Unterlagen jederzeit vom Fachbereich Finanzen zugegriffen werden kann.

2.4.2 Berichtswesen

- **Feststellung**
  Das Berichtswesen der Stadt Delbrück entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.

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

Die **Stadt Delbrück** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 erstellt. Die Berichte für die Jahre 2016 bis einschließlich 2018 wurden dem Rat in der letzten Ratssitzung im Dezember des jeweiligen Folgejahres vorgelegt. Die Fristen zur Erstellung des Beteiligungsberichtes wurden somit eingehalten.

Ein Gesamtabschluss wurde bisher noch nicht aufgestellt. Die Stadt Delbrück beabsichtigt zukünftig von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO Gebrauch zu machen. Der Beschluss hierzu soll in der Ratssitzung am 27. August 2020 gefasst werden. Künftig ist der Beteiligungsbericht dann gesondert zu beschließen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Delbrück weitere unterjährige Berichte. So werden von den Eigenbetrieben quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt und dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplans.

Für die Delbrücker Energie- und Kommunalbetriebe GmbH erfolgt zudem eine regelmäßige Berichterstattung in der Gesellschafterversammlung über den Geschäftsverlauf innerhalb der GmbH und ihrer Beteiligungen. Zudem wird die Finanzbuchhaltung von der Stadt Delbrück geführt. Der Geschäftsführer der GmbH übt seine Tätigkeit auf Anweisung im Rahmen seiner Beschäftigung bei der Stadt Delbrück aus.

Für die DEBUS GmbH sowie die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH werden neben dem Beteiligungsbericht keine regelmäßigen Berichte zur Information des Rates und der Verwaltungsführung erstellt.

Bei Entwicklungen, die den Bestand oder die Ziele der DEBUS GmbH gefährden könnten, werden allerdings sowohl das Beteiligungsmanagement als auch die zuständigen Gremien unverzüglich unterrichtet. Dies geschieht je nach Dringlichkeit entweder über den direkten Austausch mit der Verwaltungsleitung und Gremienvertretern oder über Mitteilungen der Verwaltung bzw. gesonderte Tagesordnungspunkte in der nächsten Ratssitzung.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte dem Rat und der Verwaltungsführung auch für die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

➔ **Feststellung**
Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück 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 Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Delbrück** bietet Gremienvertretern und –vertreterinnen bisher keine Schulungen an. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es sinnvoll sein, Schulungen zu komplexeren Einzelthemen anzubieten. Eine weitere Möglichkeit wäre die Zusammenfassung aller Informationen in einer Art Handbuch. Dieses könnte dann zu Beginn einer Legislaturperiode allen Gremienvertretern zur Verfügung gestellt werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und –vertreterinnen über ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.

Die Stadt Delbrück verfasst zu den Tagesordnungen der Gremiensitzungen Beschlussempfehlungen. Diese gehen den Gremienmitgliedern zu. Eine Vertretung der Interessen der Stadt ist damit sichergestellt. Bei den Eigenbetrieben ist die Vertretung der Interessen der Kommune durch die Teilnahme des Verwaltungsvorstands an den Gremiensitzungen gewährleistet.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück ergeben.	90	E1	Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen sowie Beschlüsse sollten ebenfalls zentral vorgehalten werden. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit verfügbar.	91
F2	Das Berichtswesen der Stadt Delbrück entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	91	E2	Die Stadt Delbrück sollte dem Rat und der Verwaltungsführung auch für die Gemeinschaftswasserwerke Boker Heide GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	92
F3	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Delbrück ergeben.	92	E3	Die Stadt Delbrück sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und –vertreterinnen über ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.	93

3. Offene Ganztagsschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Delbrück im Prüfgebiet Offene Ganztagsschulen 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 Inanspruchnahmemöglichkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

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

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

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in der Stadt Delbrück oberhalb des Medians. Das bedeutet, dass der Fehlbetrag höher ist als in den meisten anderen Kommunen. Vor allem beeinflusst wird der Fehlbetrag von den hohen Transferaufwendungen. Nur zwei der bisher geprüften Kommunen leisten höhere Transferaufwendungen je OGS-Schüler an die OGS-Träger. Die Elternbeitragsquote entwickelt sich von 2018 zu 2019 positiv, liegt jedoch weiterhin deutlich unterhalb des Medians. Die positive Entwicklung liegt in den jährlich angepassten Elternbeiträgen begründet. Diese Erhöhungen sollten jedoch transparent und für alle Einkommensstufen gleichermaßen vorgenommen werden. Erreicht werden könnte dieses durch eine dynamische, prozentuale Erhöhung der Elternbeiträge. Das Senken der Transferaufwendungen würde ebenfalls die Elternbeitragsquote positiv beeinflussen. Die den OGS-Trägern bereitgestellten Mittel je OGS-Kind stellen den bisher dritthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Gute Werte erzielt die Stadt Delbrück bei den Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Der wirtschaftliche Flächeneinsatz spiegelt sich in den vergleichsweise niedrigen Kennzahlen wider. Die Teilnahmequote insgesamt ist in der Stadt Delbrück auf Höhe des Medians. Jedoch ergeben sich starke Unterschiede bei der Betrachtung der einzelnen Schulstandorte. Dieses sollte die Stadt Delbrück bei der künftigen Schulentwicklung berücksichtigen, um das Betreuungsangebot auch in Zukunft bedarfsorientiert zu steuern.

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 Bruttogrundfläche[8] (BGF) der Gebäude.

Die Stadt Delbrück hat Daten für die Jahre 2015 bis 2019 geliefert. Bis zum Ende des ersten Halbjahres in 2017 wurden die Elternbeiträge von den OGS-Trägern selbständig eingezogen. Da die Höhe der Elternbeiträge relevant für die Bildung des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler ist, werden in diesem Bericht schwerpunktmäßig die Jahre 2018 und 2019 dargestellt.

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 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.

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

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 Stadt Delbrück hat im Schuljahr 2018/2019 sechs Grundschulen an sieben Standorten in eigener Trägerschaft. Im Schuljahr 2018/2019 wurde an fünf Standorten der offene Ganztag angeboten, ab dem Schuljahr 2019/2020 an sechs Standorten.

Der Offene Ganztag wird in der Stadt Delbrück bereits seit dem Schuljahr 2005/2006 angeboten. Im Laufe der Zeit wurde diese Betreuungsform an immer mehr Standorten nachgefragt, so dass zuletzt die OGS am Teilstandort des Grundschulverbundes in Sudhagen zum Schuljahr 2019/2020 startete. Die Förderschule Lippling mit OGS Angebot wurde im Schuljahr 2016/2017 aufgegeben. An der Grundschule Ostenland wird statt des offenen Ganztags eine „13+“ Betreuung angeboten. An allen Grundschulstandorten wird außerdem eine „verlässliche Vormittagsbetreuung“ von acht bis eins angeboten. Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

Die Grundschulen in der Stadt Delbrück besuchten im Schuljahr 2018/19 insgesamt 1.291 Kinder. 346 hiervon nahmen das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch. Der Anteil der OGS-Schüler und Schülerinnen an den gesamten Schülerzahlen ist seit 2015 von rund 22 Prozent bis 2019 auf rund 27 Prozent angestiegen. Ebenfalls gestiegen ist die Nachfrage nach anderen Betreuungsformen. In 2015 nehmen rund 19 Prozent andere Betreuungsformen als die OGS („13+“ oder „8-13 “) in Anspruch, bis 2019 steigt dieser Wert auf rund 24 Prozent an.

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 Stadt Delbrück dar.

[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 Ganztagsschulen 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 Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Delbrück

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	31.171	31.964	31.949	31.943	31.949	32.889	33.449	33.950
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.792	1.890	1.900	1.899	1.967	1.905	1.825	1.562
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.262	1.306	1.315	1.304	1.298	1.318	1.304	1.168

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

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW soll die Anzahl der gesamten Einwohner bis zum Jahr 2040 um rund sechs Prozent ansteigen. Der Anstieg der Einwohnerzahlen wird durch einen Rückgang der Sterbefälle sowie durch Zuzüge von Außerhalb erwartet. Die Geburtenrate hingegen wird langfristig nach den Prognosen wieder zurückgehen. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter von 6 bis unter 10 Jahren wird bis 2040 mit einem Rückgang von rund elf Prozent gerechnet. Den stärksten Rückgang werden laut IT.NRW die Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren zu verzeichnen haben. Hier wird ein Rückgang von über 20 Prozent prognostiziert.

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

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Delbrück

Name des Teilstandortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Johannes-Schule und St. Marien (beide Delbrück-Mitte)	491	486	510	536	568
Boke	203	204	212	219	197
Westerloh- Lippling	179	183	178	189	182
Westenholz	179	154	162	160	169
Sudhagen	89	90	97	111	109
Grundschulen gesamt	**1.141**	**1.117**	**1.159**	**1.215**	**1.225**

Name des Teilstandortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
davon OGS-Schüler	350	350	355	360	360

Die Stadt Delbrück prognostiziert die Schülerzahlen der Johannes-Schule und der St. Marien-Schule zusammengefasst für den Bereich „Delbrück-Mitte“. In den nächsten fünf Jahren rechnet die Stadt Delbrück mit steigenden Grundschülerzahlen, besonders im Bereich Delbrück-Mitte sowie in Sudhagen.

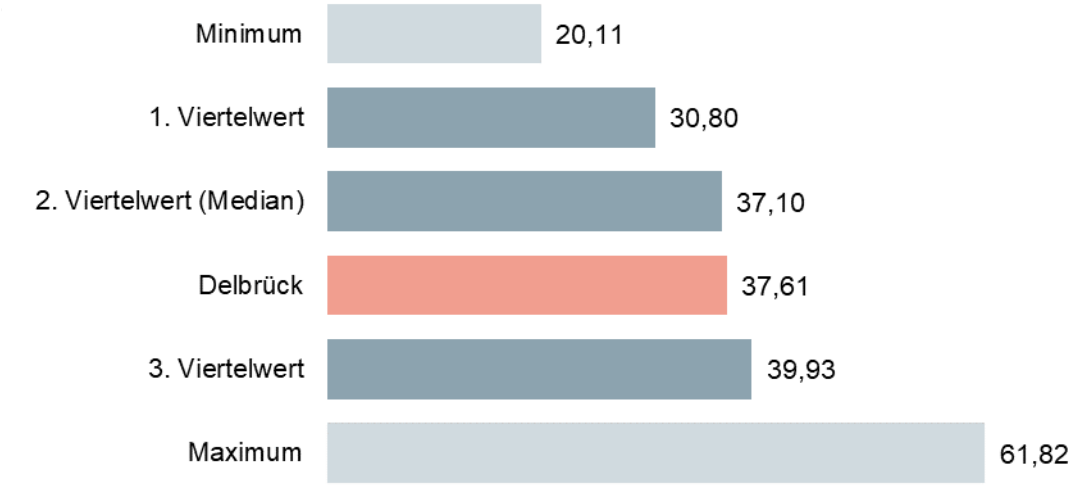
Langfristig rechnet die Stadt Delbrück im gesamten Stadtgebiet wie auch IT.NRW mit einem Rückgang der Grundschülerzahlen. Da aber gleichzeitig eine steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen erwartet wird, plant die Stadt Delbrück langfristig, um die 360 OGS-Plätze anzubieten. Die Verteilung auf die einzelnen Standorte erfolgt durch die Stadt Delbrück bedarfsorientiert je nach Schülerzahlen.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Delbrück 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**
Die Teilnahmequote insgesamt liegt in der Stadt Delbrück im Bereich des Medians. Deutliche Unterschiede bei der Nachfrage an OGS-Plätzen sowie der alternativen verlässlichen Vormittagsbetreuung ergeben sich bei Betrachtung der einzelnen Grundschulstandorte.



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Entwicklung Teilnahmequote OGS und Betreuungsform „8-13“ nach Standorte an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Johannes-Schule OGS	38,4	35,4	37,7	33,1	29,6
Johannes-Schule 8-13	17,0	18,8	18,8	18,6	19,0
St. Marien OGS	24,5	24,4	33,8	40,8	42,4
St. Marien 8-13	25,0	24,9	9,6	11,2	11,7
Boke OGS	32,2	30,8	33,0	32,7	31,0
Boke 8-13	./.	./.	15,0	14,4	15,2
Westerloh-Lippling OGS	26,2	27,0	36,3	33,9	32,6
Westerloh-Lippling 8-13	./.	./.	17,9	20,1	19,3
Grundschulverbund Westenholz/Sudhagen OGS	./.	./.	./.	10,0*	18,6
Grundschulverbund Westenholz/Sudhagen 8-13	./.	./.	./.	36,5	35,6

* Im Schuljahr 2018/2019 wurde die OGS am Grundschulverbund zunächst nur am Teilstandort Westenholz angeboten. Ab dem Schuljahr 2019/2020 an beiden Standorten.

Die Teilnahmequoten an der OGS in der **Stadt Delbrück** schwanken je nach Schulstandort teilweise deutlich. Im Schuljahr 2018/2019 liegen die Teilnahmequoten an der Johannes Grundschule (33,1 Prozent), Grundschule Boke (32,7 Prozent) sowie der Grundschule Westerloh (33,9 Prozent) auf ähnlichem Niveau. Deutlich höher ist die Teilnahmequote an der St. Marien-Schule (40,8 Prozent). Im Jahr 2019 steigt an der St. Marien-Schule die Teilnahmequote an der OGS weiter an (42,4 Prozent). Im Grundschulverbund Westenholz-Hagen ist die Teilnahmequote hingegen deutlich geringer (10,0 Prozent). Zu berücksichtigen ist, dass die OGS zunächst an dem Teilstandort des Grundschulverbundes, in Westenholz, im Schuljahr 2018/2019 gestartet ist. Aber auch nach Einrichtung einer eigenen OGS am zweiten Standort des Grundschulverbundes in Sudhagen steigt die Teilnahmequote im Schuljahr 2019/2020 nur leicht an (18,6 Prozent). Bezogen auf die anderen Grundschulen bleibt die Teilnahmequote bisher deutlich hinter den anderen Standorten zurück. Nach Aussage der Stadt Delbrück liegt dieses vor allem an den familiären Strukturen in den Ortsteilen. Überproportional häufig wird hier die alternative Betreuungsform „8-13“ gewählt. Während z.B. an der St. Marien-Schule nur wenige Schüler die Vormittagsbetreuung in Anspruch nehmen (in 2019 11,7 Prozent), ist es am Grundschulverbund rund ein Drittel der

gesamten Grundschüler (in 2019 35,6 Prozent). Ob die OGS sich auch am Grundschulverbund in den nächsten Jahren gleich stark etablieren wird wie in den anderen Grundschulen bleibt abzuwarten.

➔ **Empfehlung**
Die Prognose des Bedarfs an Betreuungsplätzen sollte die Stadt Delbrück standortbezogen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsformen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.

3.5 Organisation und Steuerung

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

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

➔ **Feststellung**
Das Aufnahmeverfahren für die OGS legt jeder OGS-Träger individuell mit der jeweiligen Schulleitung fest. Einheitliche Standards zur Aufnahme in die OGS sind bisher nicht definiert. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.

Die organisatorische und strategische Planung der OGS ist in der **Stadt Delbrück** im Fachbereich IV Bildung, Sport und Kultur in der Abteilung Schulverwaltung angesiedelt. Für die Steuerung, Planung, Koordination der OGS, die Beantragung und Weiterleitung der Landesmittel sowie die Erhebung der Elternbeiträge setzt die Stadt im Vergleichsjahr 2018 0,64 Vollzeit-Stellen ein. Dieses entspricht 1,85 Vollzeit-Stellen Verwaltungspersonal je 1.000 OGS-Schüler und entspricht damit im interkommunalen Vergleich exakt dem Median. Die OGS ist an allen Standorten an freie Träger vergeben. Die Träger führen die OGS weitgehend selbstständig durch und kümmern sich auch um die Aufnahme der Schüler und Schülerinnen in die OGS. Das Angebot an OGS-Plätzen erfolgt bedarfsorientiert, jeder Interessierte soll einen Platz erhalten. Da an allen Standorten grundsätzlich noch Kapazitäten frei sind, gibt es keine Wartelisten. Einheitliche Standards zur Aufnahme in die OGS sind noch nicht definiert, da bisher jedem Interessierten ein Platz in der OGS angeboten werden konnte. Die Stadt Delbrück erwartet gerade in den Grundschulen mit hohen OGS-Teilnahmequoten einen Zuwachs an Schülerinnen und Schülern um 15,7 Prozent in den nächsten fünf Jahren (Vergl. Abschnitt 3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung). Dieses könnte dazu führen, dass nicht mehr jedem Kind direkt ein OGS-Platz zur Verfügung gestellt werden könnte. Einheitliche Aufnahmekriterien im gesamten Stadtgebiet würden hier die Transparenz erhöhen und ggfls. Konflikte vermeiden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte einheitliche Kriterien zur Aufnahme in die OGS entwickeln und an allen Grundschulen einführen.

In der Ausgestaltung des OGS-Angebotes arbeiten die Träger eigenverantwortlich. In der Personalauswahl der OGS-Träger ist der jeweilige Schulleiter mit eingebunden. Nach Aussage der Stadt Delbrück besteht eine gute Vernetzung der Schulen untereinander, so dass von Erfahrungen in der OGS, z.B. in Bezug auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Vereinen etc., gegenseitig profitiert wird. Regelmäßige organisierte Treffen der im Bereich OGS Tätigen werden von der Stadt Delbrück als derzeit nicht sinnvoll gesehen. Ein stetiger Austausch führe dazu, dass etwaige Probleme direkt angesprochen und gelöst werden. Hilfreich hierbei sei die unkomplizierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den einzelnen Schulen.

Die Stadt Delbrück erhebt und vereinnahmt die Elternbeiträge an allen OGS Standorten. Zudem stellt die Stadt den OGS-Betreuungsträgern die Räumlichkeiten zur Verfügung und bewirtschaftet diese. Des Weiteren ist sie für die Beantragung und Weiterleitung der Landeszuweisungen zuständig.

- Die Kooperationsverträge legen die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest. Die vereinbarten Kündigungsfristen in den Kooperationsverträgen ermöglichen der Stadt Delbrück bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Grundlage der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Delbrück, der Schulen und der OGS-Träger ist an allen Grundschulen ein Kooperationsvertrag. Darin werden im Wesentlichen die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner festgelegt. Zentraler Bestandteil ist die Finanzierung der OGS in § 9 des Vertrages. Die Finanzierung ist für alle Träger gleich. Neben der Weiterleitung der Landesmittel erhält der OGS-Träger je OGS-Schüler und Jahr einen pauschalen Betrag von 461 Euro. Die Vereinnahmung der Entgelte für das Mittagessen oder etwaige Ferienbetreuung liegt in der Verantwortung des jeweiligen OGS-Trägers.

Der Kooperationsvertrag ist bis zum Ende eines Schuljahres befristet. Er verlängert sich jeweils um ein weiteres Schuljahr. Die Kündigung hat bis zum 15.12. vor Beendigung des jeweiligen Schuljahres schriftlich zu erfolgen. Weiterhin ist ein Sonderkündigungsrecht bei Vorliegen eines wichtigen Grundes (z.B. Zahlungsunfähigkeit eines Trägers, Verstoß gegen vertragliche Pflichten) mit einer Frist von acht Wochen zum Quartalsende vereinbart.

3.5.2 Steuerung

- **Feststellung**
  Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Delbrück für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Die Stadt Delbrück legt Standards individuell für jeden Standort in Zusammenarbeit mit dem Träger und der Schulleitung fest.

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

Der Schulentwicklungsplan der **Stadt Delbrück** enthält Prognosen bis zum Jahr 2020. Derzeit befindet sich eine Weiterentwicklung nach Auskunft der Stadt Delbrück in Arbeit. Zentraler Baustein dieser Schulentwicklungsplanung ist die Fortschreibung der Schülerzahlen an den Grund- und weiterführenden Schulen.

Ein Gesamtkonzept für den Offenen Ganztag für alle Grundschulen gibt es bisher in Delbrück nicht. Allerdings ist der Wunsch danach bereits aus einem Arbeitskreis der Grundschulen entstanden und soll nun in Zusammenarbeit mit den Schulen und den OGS-Trägern entwickelt werden. Ziel ist die Sicherstellung von Qualität und Quantität eines möglichst bedarfsgerechten Betreuungsangebotes an den Grundschulen. Da die OGS-Träger über Art der Durchführung des OGS-Angebotes und das eingesetzte Personal grundsätzlich selber entscheiden, bietet ein von der Politik vorgegebener Rahmen auch eine Handlungssicherheit für die OGS-Träger.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.

3.5.3 Datentransparenz

➔ **Feststellung**
Die Datentransparenz für die Jahre ab 2018 ist gegeben. Das Produkt OGS im Haushalt der Stadt Delbrück stellt größtenteils die auf die OGS entfallenden Aufwendungen und Erträge dar. Gebäudeaufwendungen für OGS-Räume in Grundschulen und Aufwendungen für Verwaltungspersonal enthält das Produkt bisher nicht.

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 **Stadt Delbrück** stellt größtenteils die Aufwendungen und Erträge der OGS transparent im entsprechenden Produkt im städtischen Haushalt dar. Ab 2018 können auch die vorher von den OGS-Trägern eingezogenen Elternbeiträge beziffert werden. Für die vorherigen Jahre war dieses nicht möglich, so dass in diesem Bericht auf die Jahre 2018 und 2019 abgestellt wird.

Nach Aussage der Stadt Delbrück werden Bedarfs- und Belegungsdaten der Schulen regelmäßig ausgewertet. Auch die Finanzdaten werden im Fachbereich bedarfsgerecht ausgewertet und für die Steuerung der OGS genutzt. Diese Auswertungen finden bisher allerdings noch nicht auf der strategischen, sondern eher auf der operativen Ebene statt. Es werden bisher nur wenig Kennzahlen und Ziele zur Steuerungsunterstützung genutzt.

➔ **Empfehlung**
Die Aufwendungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der OGS-Räume sowie die Aufwendungen des auf die OGS entfallenden Verwaltungspersonals sollten im Produkt OGS dargestellt werden um die Transparenz weiter zu erhöhen. Weiterhin sollten Kennzahlen zur Steuerung genutzt werden. Im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen sollten fortgeschrieben werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

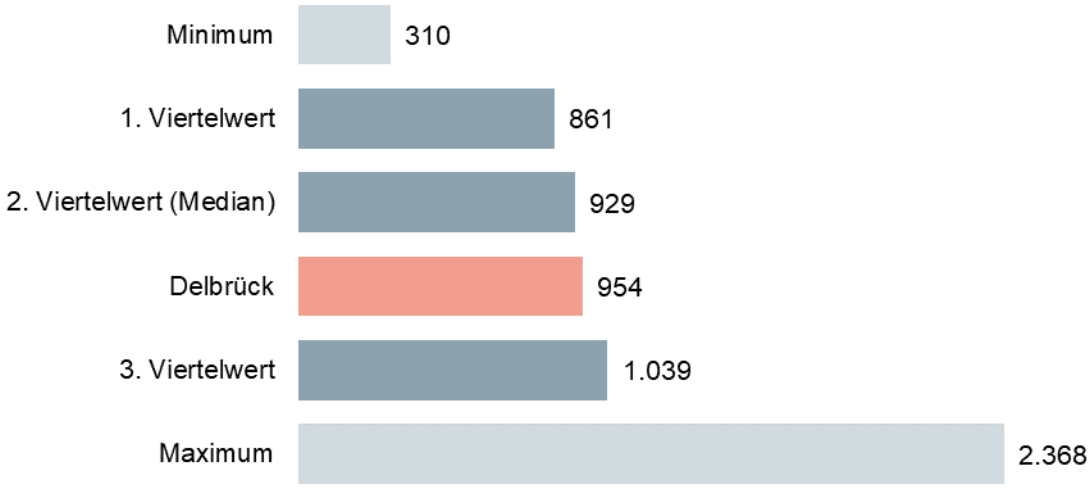
- Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in der Stadt Delbrück oberhalb des Medians. Beeinflusst wird dieser negativ von den hohen Transferaufwendungen.

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

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

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

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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

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

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	10,34	4,26	5,94	10,02	13,16	26,25	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	253	124	167	253	372	740	15

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge

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

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagsschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung[10] ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021. Ab dem 01.08.2021 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn - kaufmännisch gerundet - um jeweils drei Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

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

Die **Stadt Delbrück** erhebt Elternbeiträge für die OGS auf Grundlage der Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an der „Offenen Ganztagsschule im Primabereich (OGS)“ vom 09.06.2017.

Die Elternbeitragssatzung für die Betreuung im Offenen Ganztag der Stadt Delbrück regelt Folgendes:

- Geschwisterkinder, die gleichzeitig die OGS, die Schule von 8-13 Uhr, die 13+ Betreuung oder eine Kindertageseinrichtung bzw. Tagespflegestelle besuchen, werden

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

vom Beitrag befreit. Familien zahlen nur für das Kind, für welches der höhere Beitrag anfällt.

- Für in Anspruch genommene Ferienbetreuung erhebt der OGS-Träger ggfls. gesonderte Beiträge.
- Es gibt 13 Einkommensstufen.
- Es werden zwölf Monatsbeiträge erhoben.
- Die fälligen Beiträge werden jährlich angepasst. Die Satzung enthält Regelungen bis zum Schuljahr 2020/2021

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück passt die Elternbeiträge jährlich an. Die Erhöhungen fallen prozentual in unteren Einkommensstufen höher aus als in oberen Einkommensstufen

Elternbeitragstabelle Monatsbeitrag für die OGS laut Satzung der Stadt Delbrück in Euro[11]

Bruttojahreseinkommen	Schuljahr 2018/2019	Schuljahr 2019/2020	Schuljahr 2020/2021
bis 25.000	38	46	50
bis 30.000	45	55	60
bis 35.000	53	62	66
bis 40.000	60	70	78
bis 45.000	68	80	90
bis 50.000	75	90	102
bis 60.000	90	110	115
bis 70.000	105	125	130
bis 80.000	115	140	145
bis 90.000	130	145	152
bis 100.000	140	151	162
bis 125.000	150	163	174
über 125.000	160	170	180

Die Anpassungen der zu entrichtenden Beiträge von 2018 bis 2020 belasten die einzelnen Einkommensgruppen unterschiedlich stark. Während in der höchsten Einkommensstufe ab 125.000 Euro die Steigerung von 2018 bis 2020 bei 12,5 Prozent liegt, beträgt die Erhöhung von 38 Euro in 2018 auf 50 Euro in 2020 in der untersten Einkommensstufe 31,6 Prozent.

[11] Quelle: Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an der „Offenen Ganztagsschule im Primabereich (OGS)“ vom 09.06.2017 in der zur Zeit gültigen Fassung.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die OGS-Beitragserhöhungen nachvollziehbar und für alle Einkommensgruppen gleichermaßen gestalten. Hierfür könnte die Stadt Delbrück eine dynamische Erhöhung der Beiträge in der Elternbeitragssatzung festschreiben.

➔ **Feststellung**
Der Höchstbeitrag wird erst ab einem Jahreseinkommen von über 125.000 Euro erhoben. Der rechtlich zulässige Höchstbeitrag wird nicht ausgeschöpft.

Die obere Einkommensstufe, in welcher der höchste Beitrag zu entrichten ist, legt die Stadt Delbrück bei einem Jahreseinkommen von über 125.000 Euro fest. Dies stellt unter den Vergleichskommunen bisher den Maximalwert dar. Der Median liegt bei rund 80.000 Euro Jahreseinkommen, ab dem die meisten anderen Kommunen gleicher Größenordnung den Höchstbeitrag erheben.

➔ **Empfehlung**
Um den Fehlbetrag der OGS zu senken, könnten die Einkommensstufen neu strukturiert werden und der rechtlich zulässige Höchstbeitrag erhoben werden.

Direkte Auswirkungen auf die Höhe der Elternbeiträge hat die von der Kommune getroffene „Geschwisterkind-Regelung“. Diese wird daher im Folgenden genauer betrachtet.

➔ **Feststellung**
Geschwisterkinder werden von der Stadt Delbrück von den Gebühren der OGS befreit, dieses wirkt sich auf die Höhe der vereinnahmten Elternbeiträge aus.

Die Stadt Delbrück regelt in der Elternbeitragssatzung, dass nur für das Kind der Familie ein Entgelt zu entrichten ist, für welches der höhere Beitrag fällig ist. Befreit werden Geschwisterkinder bei Besuch von schulischen und anderen kommunalen Betreuungseinrichtungen wie Kindertagesstätten oder Kindertagespflege. Viele andere Kommunen beschränken eine Vergünstigung von Geschwisterkindern auf rein schulische Betreuungsangebote. Weiterhin wirkt sich an Stelle eines Erlasses eine Ermäßigung der Beiträge für Geschwisterkinder positiv auf die Höhe der Elternbeiträge der OGS je OGS-Schüler aus. Um kinderreiche Familien stärker zu entlasten könnte z.B. die Höhe der Ermäßigung nach Anzahl der zu berücksichtigenden Kinder gestaffelt werden.

➔ **Empfehlung**
Zur Verbesserung der Elternbeitragsquote sollten Geschwisterkinder eine Beitragsermäßigung anstelle der Befreiung erhalten.

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

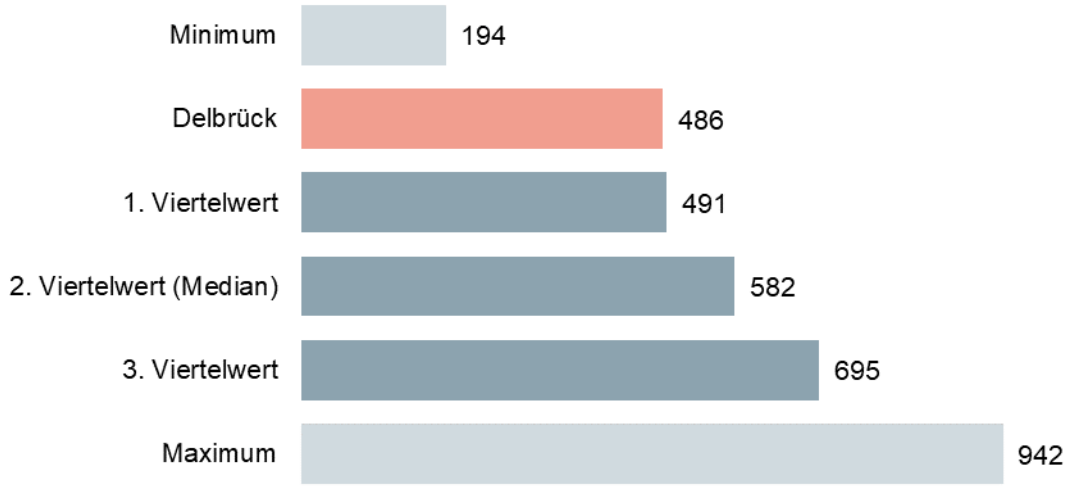
Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	168.015	220.315
Anzahl OGS-Schüler	346	352
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	**486**	**626**
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	939.389	1.163.600
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	**17,89**	**18,93**

Die Elternbeitragsquote zeigt, zu wie viel Prozent die Kommune ihre Aufwendungen durch die eingenommenen Elternbeiträge decken kann.

Die Stadt Delbrück kann im Vergleichsjahr 2018 17,89 Prozent ihrer Aufwendungen für die OGS durch die eingenommenen Elternbeiträge decken. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt mit diesem Wert zwischen dem ersten und dem zweiten Viertelwert. Der Median liegt bei 23,4 Prozent. Die jährlichen Anpassungen der Elternbeiträge wirken sich positiv auf die Entwicklung der Elternbeitragsquote aus.

Die folgende Kennzahl „Elternbeitrag je OGS-Schüler“ macht deutlich, in welcher Höhe die Eltern einen Beitrag zu den Kosten der Offenen Ganztagsschule durchschnittlich im Jahr leisten.

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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

In 2019 steigt der Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler auf 626 Euro an, damit verbessert sich die Positionierung im interkommunalen Vergleich deutlich.

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

3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen. Weiterhin enthalten sind in den Aufwendungen die Personalkosten für Verwaltungspersonal, welches die organisatorische und strategische Umsetzung durchführt, bilanzielle Abschreibungen und ggfls. sonstige Aufwendungen.

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

Aufwendungen OGS in Euro 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018
ordentliche Aufwendungen OGS	939.389
davon Transferaufwendungen	824.563
davon Gebäudeaufwendungen	54.068
davon Aufwendungen Verwaltungspersonal	34.631
davon bilanzielle Abschreibungen	25.917
davon sonstige Aufwendungen	210

Die Aufwendungen der OGS in der Stadt Delbrück bestehen zu 87,8 Prozent aus den Transferaufwendungen. Damit beeinflusst die Höhe der den OGS-Trägern zur Verfügung gestellten Mittel maßgeblich die Höhe der Aufwendungen und den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler.

Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.715	2.225	2.491	2.809	2.905	4.052	15
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler* in Euro	2.383	1.712	1.929	2.108	2.338	2.454	12
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	207	148	270	347	453	1.035	15

*im Vergleich nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe

Die wesentlichen Aufwendungen, Transferleistungen und Gebäudeaufwendungen, betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

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.

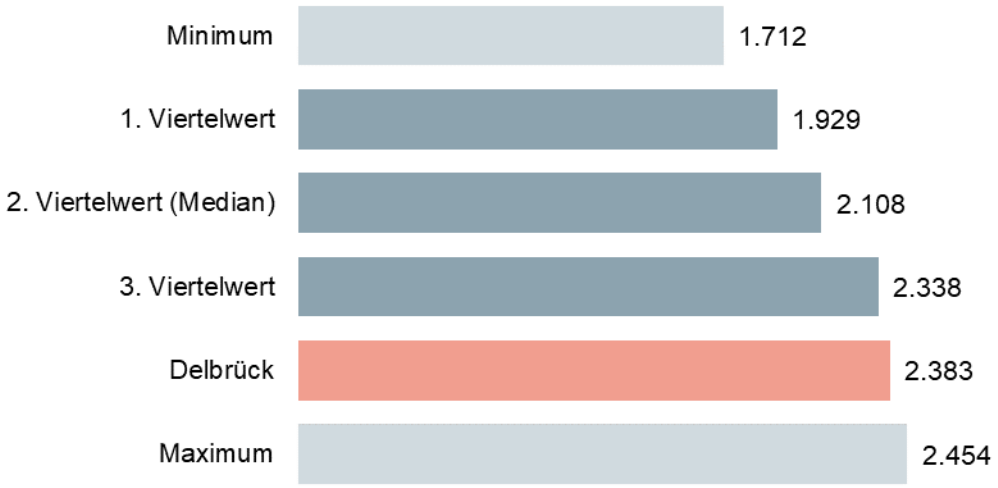
➔ **Feststellung**
Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Delbrück stellen den bisher dritthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Begründet werden die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der freiwilligen Mehrleistungen an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Delbrück den dritthöchsten Wert.

Die **Stadt Delbrück** hat die Durchführung der OGS an allen Standorten an eigenständige Träger vergeben. Die OGS-Träger erhalten neben den weitergeleiteten Landesmitteln und dem verpflichteten Eigenanteil des Schulträgers einen zusätzlichen freiwilligen Zuschuss. Dieser Zuschuss wird auf Grundlage des Ratsbeschlusses vom 08.06.2017 geleistet. Im Schuljahr 2018/2019 beträgt dieser 62 Euro monatlich je Schüler bzw. Schülerin, in 2019/2020 66 Euro und in 2020/2021 70 Euro. Die OGS-Träger erhalten damit in der gesamten Stadt Delbrück identische finanzielle Mittel zur Ausgestaltung der OGS. Zwar wurde die Durchführung der OGS letztmalig in Teilen noch 2017 ausgeschrieben, durch die bereits vorher festgelegte Finanzierung aber nimmt sich die Stadt Delbrück die Möglichkeit, die Wettbewerbssituation verschiedener Träger zu nutzen. Grundsätzlich sollten auch im Bereich der Durchführung OGS die Leistungserbringer entsprechende Angebote über Preis und Leistung erstellen, so dass der Schulträger die Möglichkeit hat, sich für das beste Angebot zu entscheiden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte aufgrund der vergleichsweise hohen Transferleistungen weiterhin Markterkundungen durchführen und ggf. die Trägerleistungen neu ausschreiben.

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

Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler in Euro 2018

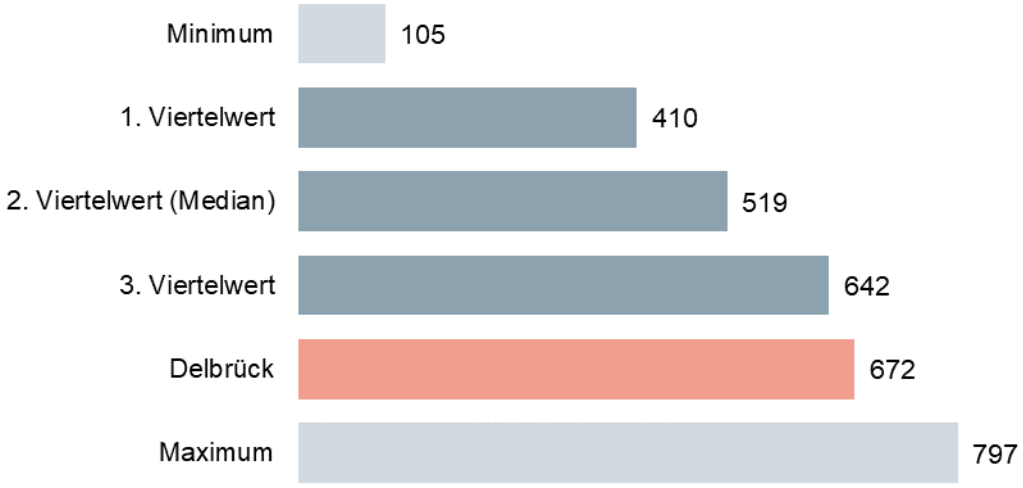


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 12 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	150.872	162.712
Landeszuweisungen in Euro	441.147	521.908
Mindestleistung (gerundet) in Euro	**592.019**	**684.620**
Transferleistungen in Euro	824.563	953.814
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	232.545	269.194
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	672	765

Die dargestellte Mehrleistung bezieht sich auf die Haushaltsjahre 2018 und 2019. Entsprechend der Höhe der Transferaufwendungen ordnet sich die Stadt Delbrück auch bei der Höhe der Mehrleistungen an dritthöchster Position ein.



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

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- uns 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.

- Die geringen Gebäudeaufwendungen für den Bereich OGS beeinflussen den Fehlbetrag positiv.

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	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	207	148	270	347	453	1.035	15
Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche in Euro	50,94	33,68	48,15	60,66	114	165	15
Fläche je OGS-Schüler in qm	4,07	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	15
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	11,08	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	15

Insgesamt stehen der OGS-Betreuung im Schuljahr 2018/19 1.407 m² BGF zur Verfügung. Mehrfachgenutzte Flächen sind mit einem Anteil von 40 Prozent in diese Berechnung eingeflossen. Durch die Inbetriebnahme der OGS am Standort Sudhagen erhöht sich die BGF ab dem Schuljahr 2019/2020 auf 2.048 m² BGF.

Die **Stadt Delbrück** stellt die OGS-Räume größtenteils aus vorhandenem Gebäudebestand sicher. Erweiterungsbauten erfolgen nur an den Orten wo eine OGS nicht in bestehende Räumlichkeiten untergebracht werden kann. Des Weiteren nutzt die Stadt Delbrück nach Möglichkeit vorrangig bestehende Räumlichkeiten multifunktional. Werden Räumlichkeiten in den Grundschulen nur vormittags für schulische Zwecke benötigt, können diese nachmittags auch durch die OGS genutzt werden. Dieser wirtschaftliche Flächeneinsatz spiegelt sich in den geringen Gebäudeaufwendungen wieder.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen der OGS					
F1	Die Teilnahmequote insgesamt liegt in der Stadt Delbrück im Bereich des Medians. Deutliche Unterschiede bei der Nachfrage an OGS-Plätzen sowie der alternativen verlässlichen Vormittagsbetreuung ergeben sich bei Betrachtung der einzelnen Grundschulstandorte.	7	E1	Die Prognose des Bedarfs an Betreuungsplätzen sollte die Stadt Delbrück standortbezogen erstellen. Für ein bedarfsgerechtes Angebot sollten neben den Schülerzahlen auch die unterschiedliche Nachfrage der Betreuungsformen an den einzelnen Standorten in die Prognose einfließen.	102
Organisation und Steuerung					
F2	Das Aufnahmeverfahren für die OGS legt jeder OGS-Träger individuell mit der jeweiligen Schulleitung fest. Einheitliche Standards zur Aufnahme in die OGS sind bisher nicht definiert. Bisher konnte jedem interessierten Kind ein Platz in der OGS angeboten werden.	102	E2	Die Stadt Delbrück sollte einheitliche Kriterien zur Aufnahme in die OGS entwickeln und an allen Grundschulen einführen.	102
F3	Ein Gesamtkonzept zur Steuerung der OGS in der Stadt Delbrück für alle Standorte gibt es bisher nicht. Einheitliche Qualitätsstandards sind bisher nicht definiert. Die Stadt Delbrück legt Standards individuell für jeden Standort in Zusammenarbeit mit dem Träger und der Schulleitung fest.	10	E3	Die Stadt Delbrück sollte zusammen mit den Schulen und OGS-Trägern ein Gesamtkonzept zur Durchführung der OGS erstellen. Neben der Definition von messbaren Zielen, sollten auch Indikatoren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades festgelegt werden.	11
F4	Die Datentransparenz für die Jahre ab 2018 ist gegeben. Das Produkt OGS im Haushalt der Stadt Delbrück stellt größtenteils die auf die OGS entfallenden Aufwendungen und Erträge dar. Gebäudeaufwendungen für OGS-Räume in Grundschulen und Aufwendungen für Verwaltungspersonal enthält das Produkt bisher nicht.	11	E4	Die Aufwendungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der OGS-Räume sowie die Aufwendungen des auf die OGS entfallenen Verwaltungspersonals sollten im Produkt OGS dargestellt werden um die Transparenz weiter zu erhöhen. Weiterhin sollten Kennzahlen zur Steuerung genutzt werden. Im Rahmen dieser Prüfung zur Verfügung gestellten Kennzahlen sollten fortgeschrieben werden.	11

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F5	Die Stadt Delbrück passt die Elternbeiträge jährlich an. Die Erhöhungen fallen prozentual in unteren Einkommensstufen höher aus als in oberen Einkommensstufen.	14	E5	Die Stadt Delbrück sollte die OGS-Beitragserhöhungen nachvollziehbar und für alle Einkommensgruppen gleichermaßen gestalten. Hierfür könnte die Stadt Delbrück eine dynamische Erhöhung der Beiträge in der Elternbeitragssatzung festschreiben.	108
F6	Der Höchstbeitrag wird erst ab einem Jahreseinkommen von über 125.000 Euro erhoben. Der rechtlich zulässige Höchstbeitrag wird nicht ausgeschöpft.	108	E6	Um den Fehlbetrag der OGS zu senken, könnten die Einkommensstufen neu strukturiert werden und der rechtlich zulässige Höchstbeitrag erhoben werden.	108
F7	Geschwisterkinder werden von der Stadt Delbrück von den Gebühren der OGS befreit, dieses wirkt sich auf die Höhe der vereinnahmten Elternbeiträge aus.	15	E7	Zur Verbesserung der Elternbeitragsquote sollten Geschwisterkinder eine Beitragsermäßigung anstelle der Befreiung erhalten.	108
F8	Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Delbrück stellen den bisher dritthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Begründet werden die hohen Transferaufwendungen durch die Höhe der freiwilligen Mehrleistungen an die Träger. Auch hier stellt die Stadt Delbrück den dritthöchsten Wert.	18	E8	Die Stadt Delbrück sollte aufgrund der vergleichsweise hohen Transferleistungen weiterhin Markterkundungen durchführen und die Trägerleistungen ggf. neu ausschreiben.	111

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	6	6	6	6	6
Anzahl der Grundschulstandorte	7	7	7	7	7
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	4	4	4	5	6

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	3	3	3	2	1
Anzahl der Förderschulen	1	1	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	1	1	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	**5**	**5**	**4**	**5**	**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	1.242	1.287	1.274	1.291	1.284
Anzahl Förderschüler gesamt	89	63	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	**1.331**	**1.350**	**1.274**	**1.291**	**1.284**
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	**957**	**961**	**909**	**920**	**915**
davon OGS-Schüler	**291**	**291**	**323**	**346**	**352**

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	954	1.197
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	486	626
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.715	3.306
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	./.	./.
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	2.383	2.710
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	672	765
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	207	351

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Delbrück bearbeitet im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Kommunen bezogen auf ihre Einwohnerzahl sehr viele Fälle. Auffallend viele Vorlagen im Freistellungsverfahren werden in Delbrück eingereicht, was auf zahlreiche neue Baugebiete, die gut nachgefragt werden, zurückzuführen ist.

Vom eingesetzten Personal werden im Vergleich zu anderen Kommunen zahlreiche Fälle bearbeitet. Die Vielzahl der Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung begünstigt das in Delbrück hohe Fallaufkommen je Sachbearbeiterstelle. Im Prüfungszeitraum hat die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen und zwischenzeitlich einen im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlichen Wert erreicht. Mit der Fortschreibung der in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen sollte die zukünftige Entwicklung beobachtet werden. Bei Fehlentwicklungen sind rechtzeitig Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Bearbeitung der Anträge erfolgt in Delbrück ausnahmslos in Papierform. Es sind noch nicht alle notwendigen Werkzeuge vorhanden, um einen Bauantrag vollständig digital abzuwickeln. So sind auch die Altakten noch nicht digitalisiert. Die Einführung der digitalen Bauakte sollte eine weitere Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren bewirken. Hierdurch eingesparte Personalkapazitäten können für den Abbau der unerledigten Anträge genutzt werden.

Die Stadt Delbrück bearbeitet die Bauanträge fast immer innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Zeit. Dieses belegt die von der Bauaufsicht Delbrück selbst ermittelte Laufzeit. Sie unterschreitet den gpa-Orientierungswert deutlich.

Der Prozess im Rahmen eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Delbrück effektiv und gut organisiert. Er ist durch eine eigenverantwortliche Bearbeitung gekennzeichnet. Durch schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen sowie klaren Definition von Verantwortungsbereichen kann ein weiterer Beitrag für einheitliches und rechtssicheres Bearbeiten der Anträge

geleistet werden. Die Stellungnahmen werden sternförmig eingeholt. Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen ist im Vergleich leicht überdurchschnittlich. Durch die Einführung eines Vier-Augen-Prinzips sollte die Korruptionsprävention verbessert werden.

Die geringe Zahl an zurückgenommenen Anträgen gibt einen Hinweis auf eine gute Information und Beratung der Bauwilligen. Die Bildung und Fortschreibung von Kennzahlen und Zielen bietet den Städten verbesserte Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt Delbrück hat bisher keine Ziele und Kennzahlen im Bereich der Bauaufsicht abgebildet.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

- **Feststellung**
  Die Stadt Delbrück hat im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl sehr viele Fälle zu bearbeiten. Sie holt die erforderlichen Stellungnahmen sternförmig mit der Papierakte ein.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	96	31	56	67	77	98	45
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	45
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,44	7,13	10,48	13,51	40,94	30
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,83	84,82	88,31	93,69	30
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	23,13	0,00	1,80	5,42	8,86	25,61	45

Die **Stadt Delbrück** gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den meisten Fällen je 10.000 Einwohner. In dieser Kennzahl sind die Baugenehmigungsverfahren und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung enthalten. Im Jahr 2018 lag die Kennzahl bei 107 und damit noch etwas höher. Damit positionierte Delbrück sich im interkommunalen Vergleich im obersten Viertel.

Die Fälle in Bezug zur Stadtfläche sind dagegen vergleichsweise gering. Delbrück gehört mit einer Größe von 157 qkm zu den Kommunen mit der größten Gemeindefläche. Der hohe Anteil am planungsrechtlichen Außenbereich mit großflächigen Landschaftsschutz- und Naturschutzgebieten lässt dort eine Bebauung - wenn überhaupt - nur ausnahmsweise zu.

Die Datengrundlage der Stadt Delbrück lässt keine differenzierten Auswertungen zu den normalen und einfachen Genehmigungsverfahren zu. Von daher sind tiefergehende Analysen an dieser Stelle nicht möglich. In den bisher geprüften 30 Kommunen, die hierzu Daten liefern konnten, werden zu mehr als 50 Prozent Verfahren im einfachen Genehmigungsverfahren bearbeitet.

Besonders hoch ist in der Stadt Delbrück das Aufkommen an Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Delbrück gehört hier zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Auch im Jahr 2018 gehörte Delbrück zu den Kommunen mit einer großen Anzahl an Vorlagen im Genehmigungsfreistellungsverfahren. Dieses liegt an den zahlreichen Baugebieten in der Stadt Delbrück, die stark nachgefragt werden und für die es Bebauungspläne gibt.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend ableiten, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen in Delbrück

Grundzahl	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	63	71
Bauanträge	280	236

Die Anzahl der Bauanträge ist in Delbrück von 2018 zu 2019 um knapp 16 Prozent gesunken. Ein Rückgang ist bei fast allen bisher 40 geprüften Kommunen feststellbar. Im Durchschnitt liegt dieser Wert bei knapp 22 Prozent. Delbrück liegt somit noch im unterdurchschnittlichen Bereich. Ein Grund für den allgemeinen Rückgang der Fallzahlen ist unter anderen das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 1. Januar 2019. Durch Änderungen gehören einige bauliche Maßnahmen nicht mehr zu den genehmigungspflichtigen Bauvorhaben. Zudem wurden vermutlich im Jahr 2018 noch einige Anträge gestellt, um das Genehmigungsverfahren nach dem alten Recht durchführen zu können.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	1	2	3	6	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	1	1	2	26
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	4	1	2	2	4	7	31

Die Stadt Delbrück zeigt beim interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Tendenz bei der Anzahl der eingeholten Stellungnahmen auf. Sie nimmt die Beteiligungsverfahren zur

Einholung der Stellungnahmen sternförmig mit der Papierakte vor. Die Stellungnahmen können digital angenommen werden. Durch die zeitnahe Bearbeitung der Anträge wird nach Ansicht der Stadt Delbrück die Gesamtlaufzeit nicht wesentlich verlängert.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die notwendigen Stellungnahmen digital einholen und möglichst medienbruchfrei bearbeiten.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Natur- und Landschaftsschutz, FFH-Gebiet, Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind.

Besonders auffällig sind im Stadtgebiet Delbrück die vielen Einzelgebäude im Außenbereich. Zudem bestehen umfangreiche hochwassergefährdete Bereiche, die zusätzliche Beteiligungen erfordern. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränkt werden.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ **Feststellung**
Die Bauaufsicht der Stadt Delbrück ist gut organisiert und bietet in den betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen können einen weiteren Beitrag für die Rechtsicherheit leisten.

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

Die **Stadt Delbrück** hält nach eigener Aussage die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit immer ein.

Die Stellungnahmen holt die Bauaufsicht grundsätzlich nach der bauordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Prüfung ein. Diese erfolgt sternförmig in Papierform.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Delbrück immer ein. Die Frist beginnt mit der vollständigen Vorlage der Genehmigungsunterlagen. Falls es zu Verzögerungen kommt, liegt die Ursache zumeist an unvollständigen Unterlagen. Es musste bisher nur in seltenen Fällen die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch genommen werden. Diese ist möglich, wenn notwendige Beteiligungen anderer Behörden oder Entscheidungen über Befreiungen und Abweichungen erforderlich sind.

Es kommt selten vor, dass die Bauaufsicht der Stadt Delbrück im Rahmen von Abweichungen die Angrenzer beteiligen muss. Im Regelfall werden diese bereits durch den Antragsteller eingebunden und haben dem Bauvorhaben durch Unterschrift zugestimmt. Diese Verwaltungspraxis wirkt sich für die Bauaufsicht entlastend und zeitsparend aus und hat sich in Delbrück bewährt.

Die Stadt Delbrück überwacht den Baubeginn der genehmigten Bauvorhaben. Sie behält damit einen Überblick über die noch laufenden Verfahren. Des Weiteren profitieren die Bauherren von dieser Vorgehensweise, da sie im Falle eines drohenden Erlöschens der Baugenehmigung von der Bauaufsicht hierüber informiert werden.

Durch regelmäßige Teamsitzungen, intensiven Austausch und umfangreicher Literatur werden alle Mitarbeiter über den aktuellen Rechtsstand informiert. Prüfabläufe werden untereinander abgestimmt. Damit sind gute Grundlagen vorhanden, eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Anträge zu ermöglichen. Weitere nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessenentscheidungen sind nicht vorhanden. Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Kriterienkatalog für Ermessenentscheidungen erstellt werden. Zur Wissenswahrung und -erhaltung sollte die Stadt Delbrück die getroffenen Entscheidungen dokumentieren und an zentraler Stelle den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zugänglich machen. Im Übrigen hat diese Vorgehensweise den Vorteil, neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einfacher und schneller in ihr Aufgabengebiet einzuarbeiten. Eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung wird dadurch gefördert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen bildet. Dieser sollte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jederzeit zugänglich sein, beispielsweise durch Hinterlegung in der Fachsoftware.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) erhoben. Eine im Rahmen der Prüfung vorgelegte Gebührenberechnung zeigt die rechtskonforme Anwendung der Tarifstellen. Die Berechnung der Gebühr erfolgt automatisiert durch die eingesetzte Fachsoftware. Bei Ermessenspielräumen wird die Höhe der Gebühr in Delbrück im Verhältnis zum Aufwand im Rahmen der Gebührenordnung festgelegt.

Grundsätzlich sollte jede Stadt überprüfen, ob mit dem Gebührenaufkommen der Aufwand gedeckt werden kann. Die Bildung einer Kennzahl ist hierfür prädestiniert. Aktuell wird eine solche Kennzahl in der Stadt Delbrück nicht abgebildet. Dort wird im Rahmen der Haushaltsmittelberatungen die Anzahl der Bauantragstellungen sowie die eingenommenen Baugenehmigungsgebühren bekanntgegeben. Neben Zwangs- und Bußgeldern wird noch die Summe der verlorenen Gebühren, beispielsweise wegen persönlicher Gebührenbefreiung, veröffentlicht. Eine Gegenüberstellung mit dem entstandenen Aufwand wird nicht vorgenommen.

Eine Stadt hat nur einen begrenzten Einflussbereich bei der Festlegung der Gebührenhöhe. Rohbausummen, die für die Gebührenberechnung von Bedeutung sind, können von ihr nicht beeinflusst werden. Daher sollte der Aufwand der Bauaufsicht, der insbesondere durch Personalkosten gekennzeichnet ist, dem Gebührenaufkommen gegenübergestellt werden. Eine jährliche Fortschreibung dieser Kennzahl lässt so auch Tendenzen und Veränderungen erkennen. Daran gemessen sollten neben Steuerungsmaßnahmen auch die Ausschöpfung des Gebührenrahmens ausgemacht werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte für die Bauaufsicht die Kennzahl für den Kostendeckungsgrad bilden und fortschreiben. Sie sollte bei Ermessensentscheidungen bezüglich der Gebührenhöhe den Kostendeckungsgrad berücksichtigen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

➔ **Feststellung**
In der Stadt Delbrück werden nur wenige Bauanträge zurückgenommen. Zurückweisungen haben in den betrachteten Jahren nicht stattgefunden.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71	17,54	41
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,85	0,00	1,74	4,67	7,01	20,00	43

Durch die Änderung der BauO NRW zum 1. Januar 2019 konnten keine Zurückweisungen für unvollständige Anträge aus dem Jahr 2019 erfolgen. Die Kennzahl bezieht sich daher auf noch im Jahr 2018 eingegangene Anträge. In der **Stadt Delbrück** wurden in den Jahren 2018 und 2019 keine Anträge zurückgewiesen.

Die Anzahl der zurückgenommenen Anträge ist in Delbrück sehr gering. So gehört sie zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil zurückgenommener Anträge. Im Vergleichsjahr sind nur zwei Fälle zurückgenommen worden. Im Jahr 2018 waren es vier Anträge.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte den Anteil zurückgenommener Bauanträge jährlich fortschreiben. Im Falle eines Anstieges sollte die Ursache analysiert werden, um steuernde Maßnahmen einleiten zu können.

Die Stadt Delbrück stellt ihren Bauinteressierten zahlreiche Informationen auf ihrer Homepage zur Verfügung. Neben dem persönlichen Service durch die zuständigen Ansprechpartner der Bauleitplanung und der Bauaufsicht können zudem alle gängigen Formulare heruntergeladen werden. Sämtliche Bebauungspläne und der Flächennutzungsplan stehen digital auf der Homepage zur Einsicht zur Verfügung.

4.3.4 Geschäftsprozesse

➔ **Feststellung**
Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Erforderliche Prozessschritte sind in der eingesetzten

Fachsoftware hinterlegt und bieten Handlungssicherheit für die Sachbearbeitung. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind nicht schriftlich geregelt.

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

Die **Stadt Delbrück** hat in der von ihr eingesetzten Fachsoftware die Verfahrensschritte differenziert nach den jeweiligen Antragstypen standardisiert hinterlegt. Die Sachbearbeitung ist so in der Lage, die Genehmigungsverfahren sicher abzuarbeiten und alle notwendigen Schritte zu beachten. Der Weg des Antrages ist einheitlich vorgegeben. Anpassungen des Verfahrens kann die Stadt Delbrück selbst vornehmen. Dies gilt für die Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren wie für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Die rechtssichere Bearbeitung wird damit wirksam unterstützt.

Die Stadt Delbrück bearbeitet die Bauanträge in Papierform. Es ist notwendig, erforderliche Daten händisch in die Fachsoftware der Bauaufsicht einzupflegen. Die anzustrebende medienbruchfreie Erfassung ist nicht möglich. Es fehlen noch zum Teil notwendige Programme, um das Genehmigungsverfahren vollständig digital und medienbruchfrei durchzuführen. Die manuelle Erfassung bindet Personalkapazitäten. In Delbrück ist beabsichtigt, auch die Altakten zu digitalisieren. Hierzu fehlen nach Aussage der Stadt Delbrück noch die notwendigen Grundlagen und die erforderlichen Personalkapazitäten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.

Die Verantwortungsbereiche sind in der Stadt Delbrück zum Teil durch Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen geregelt. Durch Dienstbesprechungen findet regelmäßig ein Austausch statt, in dem auch Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche festgelegt werden. Eindeutige und nachvollziehbare Regelungen über Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse bzw. deren Grenzen sind nicht vorhanden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Arbeitsanleitung oder Dienstanweisung festlegen.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

➔ **Feststellung**
In Delbrück ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv organisiert. Der wesentliche Verantwortungsbereich liegt bei der Sachbearbeitung. Optimierungsmöglichkeiten werden bei der Korruptionsprävention gesehen.

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

In der **Stadt Delbrück** werden die Bauanträge in Papierform eingereicht. Zunächst erfolgt die Erfassung des Antrages bei der Registratur. Hier wird eine Akte angelegt und die Zuständigkeit geprüft. Die Eingangsbestätigung wird versandt. Die Daten werden in der Fachsoftware erfasst. Die neu angelegte Akte wird sodann an die Sachbearbeitung weitergeleitet, wo zunächst die Vollständigkeitsprüfung erfolgt. Im Falle von unvollständigen Unterlagen werden die fehlenden Unterlagen nachgefordert. Diese Bearbeitung erfolgt durch die Verwaltungskraft. Sollten keine Unterlagen nachgereicht werden, führt die Verwaltungskraft der Stadt Delbrück eine Anhörung bezüglich der gesetzlich vorgesehen Rücknahmefiktion durch. Diese ist nach der gesetzlichen Vorschrift nicht erforderlich.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte auf eine Anhörung bei Anwendung der Rücknahmefiktion nach § 71 Abs. 1 BauO NRW verzichten. Sie ist gesetzlich nicht vorgesehen und bindet Personalkapazitäten.

Sobald die Rücknahmefiktion eintritt, werden die Antragsunterlagen durch die Sachbearbeitung der Stadt Delbrück an den Antragsteller zurückgesandt. Bei vollständigen Unterlagen wird der Antrag planungsrechtlich und bauordnungsrechtlich geprüft. Es erfolgt die Beteiligung externer und interner Stellen. Für diesen Zweck werden die vorliegenden Antragsausfertigungen in Papierform genutzt. Soweit die eingehenden Stellungnahmen positiv sind, wird abschließend die Genehmigungsfähigkeit geprüft. Im positiven Fall wird die Genehmigungsgebühr berechnet und festgesetzt. Die „Soll-Stellung“ nimmt die Sachbearbeitung vor. Der erstellte Genehmigungsbescheid wird vom Sachbearbeiter unterzeichnet und versandt. Die Registratur der Bauaufsicht erstellt den vorgeschriebenen Statistikbogen.

Im Falle von negativen Stellungnahmen und Anträgen, die nicht genehmigungsfähig sind, wird die Akte der Verwaltung der Bauaufsicht weitergeleitet. Dort wird die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung des Antragstellers vorgenommen. Sollten durch die Stellungnahme die Hinderungsgründe einer Ablehnung ausgeräumt werden, wird das Baugenehmigungsverfahren, wie zuvor dargestellt, fortgesetzt. Andernfalls wird der Vorgang der Sachbearbeitung weitergeleitet, die die Gebühren für die Ablehnung ermittelt und zum „Soll“ stellt. Der Ablehnungsbescheid wird sodann durch die Verwaltung erstellt und mit dem Gebührenbescheid versandt. Eine Beteiligung der Leitung der Bauaufsicht findet im Rahmen der Bearbeitung nicht statt.

➔ **Empfehlung**
Der betrachtete Prozessablauf der Stadt Delbrück stellt sich effektiv dar. Er erfüllt aber nicht immer das „Vier-Augen-Prinzip“ als Beitrag zur Korruptionsprävention.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

➔ **Feststellung**
Die Datenlage der Stadt Delbrück lässt einen differenzierten interkommunalen Vergleich zur Laufzeit der Bauanträge nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer aller Bauanträge unterschreitet in Delbrück die gpa-Orientierungsgröße von zwölf Wochen.

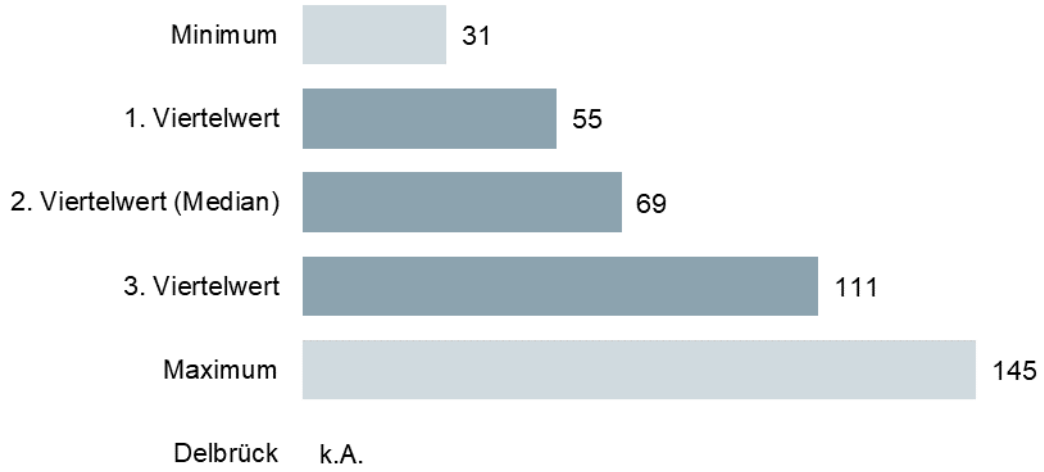
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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

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

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

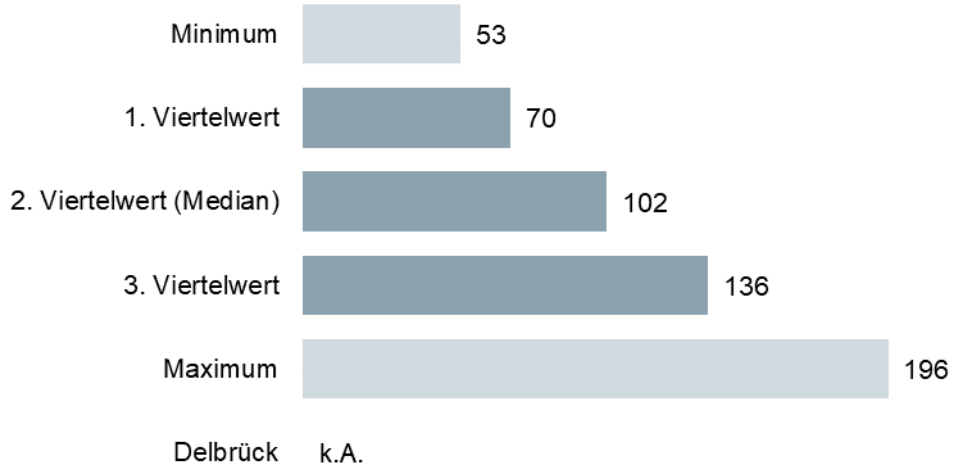
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die **Stadt Delbrück** erfasst aktuell nur die Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren (Zeitraum vom Antragseingang bis zur Genehmigung). Dabei wird nicht nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterschieden. Daher ist für Delbrück in den abgebildeten Diagrammen kein Wert enthalten. Einfache Genehmigungsverfahren betreffen bauliche Anlagen, die keine Sonderbauten sind. Normale Verfahren beinhalten große Sonderbauten.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtlaufzeit aller Anträge beläuft sich nach Angabe der Stadt Delbrück im Jahr 2019 auf 8082 Kalendertage. Berücksichtigt man die Baugenehmigungen und die Ablehnungen mit insgesamt 184 Fällen beträgt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit 44 Kalendertage. Ein direkter Vergleich mit den abgebildeten Werten ist nicht möglich, da einfache und normale Verfahren in Delbrück nicht differenziert erfasst werden. Mit diesem Wert liegt Delbrück aber weit unter dem anfangs dargestellten Orientierungswert. Ein Grund für die kurzen Gesamtlaufzeiten ist sicherlich die effektive Bearbeitung im Zuge der Antragsprüfung.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden. Es sind die Werte der durchschnittlichen Verfahrensdauer jährlich vorzulegen. Allerdings gibt es bisher noch keine verbindlichen Vorgaben und Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten sowie eine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten.

4.3.7 Personaleinsatz

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

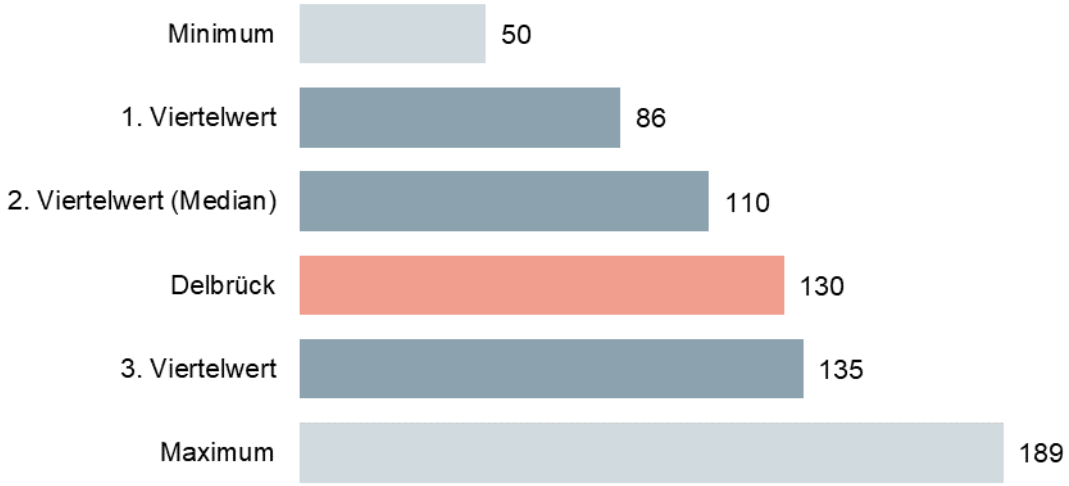
➔ **Feststellung**
Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht der Stadt Delbrück wird weniger Zeit je Fall benötigt, als durchschnittlich in anderen Kommunen. Die hohe Anzahl an Freistellungsvorlagen und die Zunahme unerledigter Anträge begünstigt allerdings dieses Ergebnis.

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

In den nachfolgend vorgenommenen Betrachtungen sind insgesamt 2,5 Vollzeitstellen im Bereich der Sachbearbeitung der Bauaufsicht berücksichtigt worden.

Die Fallzahlen bestehen aus den Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, den Bauanträgen und den förmlichen Bauvoranfragen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Aus den Diagrammen wird deutlich, dass die Stadt Delbrück mit 130 Fällen je Vollzeit-Stelle zu der Hälfte der Kommunen mit den höheren Fallzahlen gehört. Anders ausgedrückt wendet die Stadt Delbrück je Fall durchschnittlich weniger Zeit auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Im Vorjahr stellte sich diese Situation mit 141 Fällen ähnlich dar. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der hohe Anteil an Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung auf Grund des hierfür geringeren Prüfaufwandes die Bearbeitungszeiten begünstigt und damit auch insgesamt höhere Fallzahlen in der Stadt Delbrück ermöglicht. Die Fallzahlen, insbesondere differenziert nach einfachen, normalen und Freistellungsverfahren, sind steuerungsrelevante Indikatoren für den notwendigen Personaleinsatz.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte regelmäßig die Auslastung des Personals und die Entwicklung der Fallzahlen einschließlich ggf. unerledigter Bauanträge überprüfen und auf dieser Grundlage. Personalkapazitäten anpassen.

Auf Grund der Änderung der BauO NRW ist eine Reihe von Bauvorhaben seit 2019 nicht mehr genehmigungspflichtig, so dass in vielen Fällen mit einem Rückgang der Fallzahlen zu rechnen ist. Ein allgemeiner Trend lässt sich aber (noch) nicht erkennen. Andererseits ist auf Grund der veränderten Rechtslage der Beratungsbedarf der Bauaufsichtsbehörden zum Teil gestiegen, was zu einer Zunahme des Zeitaufwandes je Fall führen kann.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	34,32	9,09	23,18	30,92	51,61	450	25
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	13,79	2,73	7,48	13,46	18,56	26,47	45

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 zu den neuen Bauanträgen ist in der Stadt Delbrück leicht überdurchschnittlich. Gegenüber dem Erfassungsjahr 2018 hat sich die Zahl der unerledigten Bauanträge von 45 auf 81 erhöht. Ein Grund hierfür kann die veränderte Rechtslage zum 01. Januar 2019 sein. Ziel einiger Bauherren war es vermutlich, ihre Anträge noch nach dem alten Recht beurteilen zu lassen. Zudem ist die Bauaufsicht der Stadt Delbrück zum Ende des Jahres 2019 von ihrem bisherigen Domizil „Marktstraße 6“ zum Springpatt 3 nach Delbrück-Westenholz umgezogen. Eine Bearbeitung der eingehenden Anträge war zu dieser Zeit nur eingeschränkt möglich. Zudem kam es laut Aussage der Stadt Delbrück zu krankheitsbedingten Personalausfällen. Nach neuester Auswertung hat sich die Zahl der unerledigten Anträge zum 01. Januar 2020 auf 131 Fälle erhöht.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die Entwicklung der Anzahl an unerledigten Bauanträgen fortschreiben und laufend überwachen. Möglichen Fehlentwicklungen sollte durch steuernde Maßnahmen entgegengewirkt werden.

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Delbrück im durchschnittlichen Bereich. Es sind insgesamt 0,40 Vollzeitstellen in die Berechnung eingeflossen. Die Vorgesetzten übernehmen steuernde Funktionen, beispielsweise die Führungs- und Leitungsfunktion, Grundsatzangelegenheiten, Erarbeitung von Vorgaben etc..

Die Aufteilung der Stellenanteile konnte von der Stadt Delbrück nicht weiter vorgenommen werden. Zur Information werden die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide tabellarisch aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	40	68	100	233	21
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-	k.A.	12	72	113	147	444	20

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide							
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,17	16,79	21,51	45,45	20

Eine weitergehende Analyse für die Stadt Delbrück ist auf Grund fehlender Datengrundlagen nicht möglich.

4.3.8 Digitalisierung

- **Feststellung**
  Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in der Stadt Delbrück in Papierform. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist daher nicht möglich. Teils fehlen noch notwendige Programme, um eine vollständige digitale Bearbeitung vorzunehmen.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Die **Stadt Delbrück** bearbeitet die Baugenehmigungsverfahren in Papierform. Die zu beteiligenden Stellen erhalten jeweils eine Antragsausfertigung auf dem Postweg. Die Stellungnahmen erhält sie in Papierform und durch E-Mails oder Dateien. Die digitale Übermittlung ermöglicht die Übernahme von Textteilen durch „copy and paste“-Funktionen in die Genehmigungsbescheide. Für das Auffinden der Akten ist ein Aktenplan erstellt. Neben Ortskennzahlen sind im Aktenzeichen Angaben zur Verfahrensart und Grundstücksbezeichnung enthalten.

In Delbrück wird zur Unterstützung der Bauaufsicht eine in NRW weit verbreitete Fachsoftware eingesetzt. Diese ist in der Lage, digitale Anträge anzunehmen. Bisher ist eine digitale Antragstellung noch nicht erfolgt. Die Fachsoftware ist nach Aussage der Stadt Delbrück nicht in der Lage, Bescheide digital auszugeben. Hier sind weitere Module erforderlich. Daher erfolgt eine Weiterleitung von Anträgen an beteiligte Stellen nach wie vor in Papierform.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte ihre eingesetzte Fachsoftware in der Form ergänzen, dass eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge möglich ist. Damit unterstützt sie die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung und beschleunigt die Verfahrensabläufe.

4.3.9 Transparenz

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück hat für die Bauaufsicht keine Zielwerte definiert. Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie die Vorgabe von Qualitätsstandards und aussagekräftigen Kennzahlen, bestehen nicht.

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

Im Rahmen des durchgeführten Interviews mit der Stadt Delbrück wurden Fragen zu Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandenen Kennzahlen gestellt.

Die **Stadt Delbrück** hat für ihre Bauaufsicht keine konkreten Ziele definiert. Nach ihrer Aussage war die Notwendigkeit nicht gegeben, da die Durchlaufzeiten der Anträge keinen Anlass geben, Ziele festzuschreiben. Es wird jährlich ein Bericht in Form einer Tabelle abgegeben, der die Anzahl der bearbeiteten Fälle, die eingenommenen Baugenehmigungsgebühren, die Zwangs- und Bußgelder sowie die verlorenen Gebühren abbildet.

Definiert die Stadt Delbrück den Soll-Zustand auch durch den Einsatz von Kennzahlen, kann sie durch den Abgleich von Soll und Ist Handlungsnotwendigkeiten erkennen.

Bei der Bildung von Kennzahlen ist das bloße Erfassen von Fallzahlen nicht ausreichend. Vielmehr muss ein Bezug zu anderen Parametern hergestellt werden, wie z.B. Personaleinsatz oder Finanzen:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ Overheadanteil „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

Die Stadt Delbrück könnte verschiedene Kennzahlenarten aus den Bereichen Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal- und Strukturkennzahlen bilden.

Empfehlung

Die Stadt Delbrück sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden, fortschreiben und ggf. ergänzen.

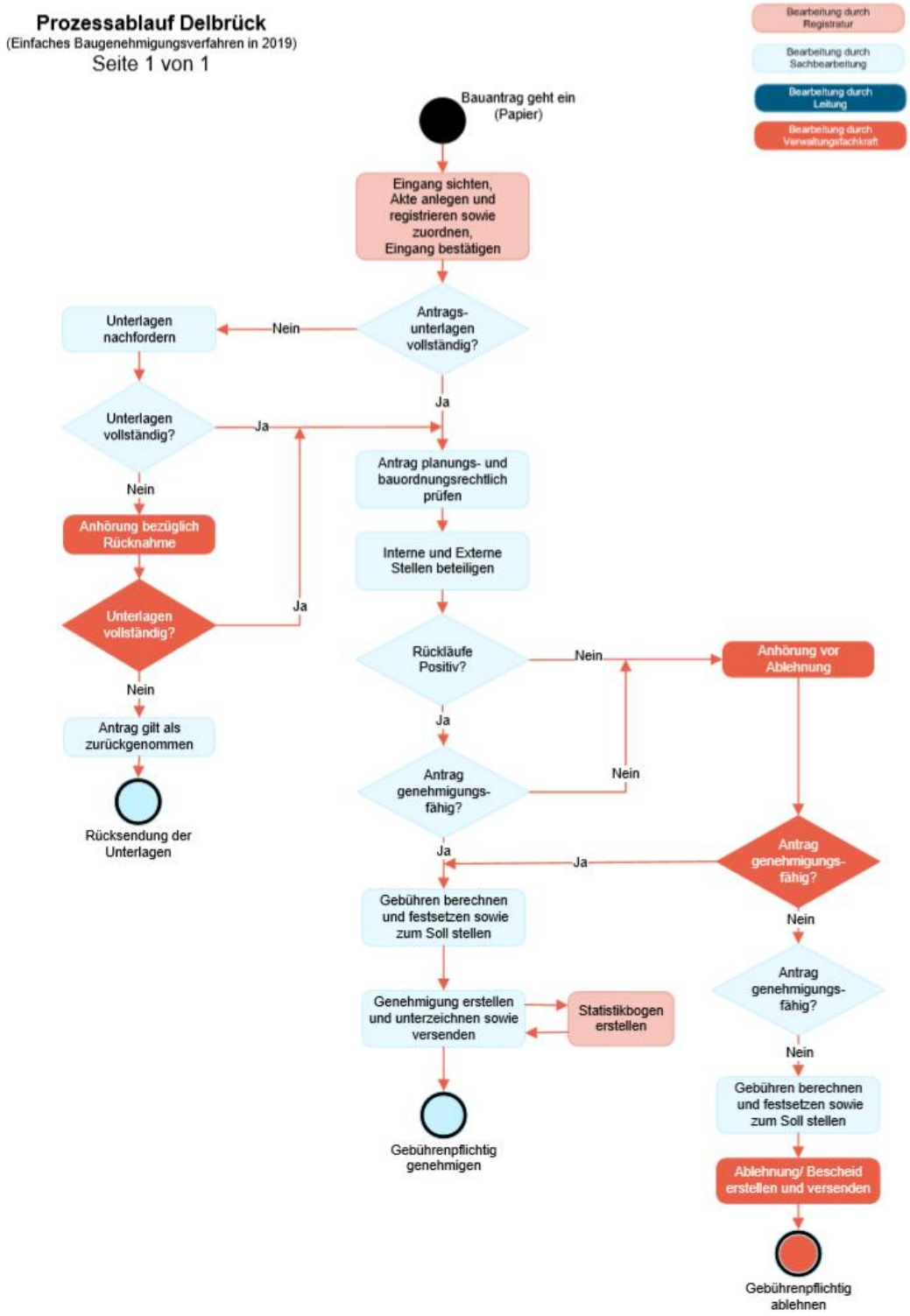
4.4 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Delbrück hat im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl sehr viele Fälle zu bearbeiten. Sie holt die erforderlichen Stellungnahmen sternförmig mit der Papierakte ein.	121	E1	Die Stadt Delbrück sollte die notwendigen Stellungnahmen digital einholen und möglichst medienbruchfrei bearbeiten.	123
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Delbrück ist gut organisiert und bietet in den betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen können einen weiteren Beitrag für die Rechtsicherheit leisten.	123	E2.1	Die Stadt Delbrück sollte einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen bildet. Dieser sollte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jederzeit zugänglich sein, beispielsweise durch Hinterlegung in der Fachsoftware.	124
			E2.2	Die Stadt Delbrück sollte für die Bauaufsicht die Kennzahl für den Kostendeckungsgrad bilden und fortschreiben. Sie sollte bei Ermessensentscheidungen bezüglich der Gebührenhöhe den Kostendeckungsgrad berücksichtigen.	124
F3	In der Stadt Delbrück werden nur wenige Bauanträge zurückgenommen. Zurückweisungen haben in den betrachteten Jahren nicht stattgefunden.	125	E3	Die Stadt Delbrück sollte den Anteil zurückgenommener Bauanträge jährlich fortschreiben. Im Falle eines Anstieges sollte die Ursache analysiert werden, um steuernde Maßnahmen einleiten zu können.	125
F4	Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Erforderliche Prozessschritte sind in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt und bieten Handlungssicherheit für die Sachbearbeitung. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind nicht schriftlich geregelt.	125	E4.1	Die Stadt Delbrück sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.	126
			E4.2	Die Stadt Delbrück sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Arbeitsanleitung oder Dienstanweisung festlegen.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	In Delbrück ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv organisiert. Der wesentliche Verantwortungsbereich liegt bei der Sachbearbeitung. Optimierungsmöglichkeiten werden bei der Korruptionsprävention gesehen.	127	E5.1	Die Stadt Delbrück sollte auf eine Anhörung bei Anwendung der Rücknahmefiktion nach § 71 Abs. 1 BauO NRW verzichten. Sie ist gesetzlich nicht vorgesehen und bindet Personalkapazitäten.	127
			E5.2	Der betrachtete Prozessablauf der Stadt Delbrück stellt sich effektiv dar. Er erfüllt aber nicht immer das „Vier-Augen-Prinzip“ als Beitrag zur Korruptionsprävention.	127
F6	Die Datenlage der Stadt Delbrück lässt einen differenzierten interkommunalen Vergleich zur Laufzeit der Bauanträge nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer aller Bauanträge unterschreitet in Delbrück die gpa-Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	128	E6	Die Stadt Delbrück sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten.	130
F7	Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht der Stadt Delbrück wird weniger Zeit je Fall benötigt, als durchschnittlich in anderen Kommunen. Die hohe Anzahl an Freistellungsvorlagen und die Zunahme unerledigter Anträge begünstigt allerdings dieses Ergebnis.	130	E7.1	Die Stadt Delbrück sollte regelmäßig die Auslastung des Personals und die Entwicklung der Fallzahlen einschließlich ggf. unerledigter Bauanträge überprüfen und auf dieser Grundlage. Personalkapazitäten anpassen.	131
			E7.2	Die Stadt Delbrück sollte die Entwicklung der Anzahl an unerledigten Bauanträgen fortschreiben und laufend überwachen. Möglichen Fehlentwicklungen sollte durch steuernde Maßnahmen entgegengewirkt werden.	132
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in der Stadt Delbrück in Papierform. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist daher nicht möglich. Teils fehlen noch notwendige Programme, um eine vollständige digitale Bearbeitung vorzunehmen.	133	E8	Die Stadt Delbrück sollte ihre eingesetzte Fachsoftware in der Form ergänzen, dass eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge möglich ist. Damit unterstützt sie die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung und beschleunigt die Verfahrensabläufe.	134
F9	Die Stadt Delbrück hat für die Bauaufsicht keine Zielwerte definiert. Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie die Vorgabe von Qualitätsstandards und aussagekräftigen Kennzahlen, bestehen nicht.	134	E9	Die Stadt Delbrück sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden, fortschreiben und ggf. ergänzen.	135

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Delbrück** hat eine **Zentrale Vergabestelle** (ZVS) eingerichtet. Vergaberechtliches Fachwissen wird damit an zentraler Stelle gebündelt und vorgehalten. So können Vergabeverfahren **einheitlich und rechtssicher** abgewickelt werden. Sie ist dem Fachbereich Bauen und Planen zugeordnet und arbeitet auf Grundlage der Dienstanweisung Vergabe, die nach Aussage der Stadt überarbeitet werden soll. Dieses ist aus Sicht der gpaNRW zu begrüßen. Eine **Vergabemanagementsoftware** zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren setzt die Stadt Delbrück nicht ein. Klare Vertretungsregelungen für die einzige Mitarbeiterin in der ZVS können weitere Beiträge zur Rechtssicherheit leisten.

Zur **Vorbeugung der Korruption** hat die Stadt Delbrück in ihrer Dienst- und Geschäftsordnung Verhaltensregeln bezüglich der Annahme von Vergünstigungen getroffen. In der Dienstanweisung Vergabe ist das **Vier-Augen-Prinzip** vorgeschrieben. Die vorhandenen Regelungen sollten als Grundlage für eine ergänzende Überarbeitung bzw. Aufstellung einer eigenen Dienstanweisung dienen. So sollten die Vorgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW dabei berücksichtigt und klare Zuständigkeiten festgelegt werden. Die gpaNRW empfiehlt eine **Schwachstellenanalyse** durchzuführen. Durch eine regelmäßige Beteiligung der Bediensteten kann eine weitere **Sensibilisierung** zum Thema Korruption erreicht werden.

Sponsoringleistungen erhält die Stadt Delbrück nach eigenen Aussagen aktuell nicht. Entsprechende Rahmenbedingungen sind nicht vorhanden. Als Beitrag zur Korruptionsvorbeugung ist die Aufstellung von Regeln zum Umgang mit Sponsoringleistungen zu empfehlen.

Die Einführung eines systematischen und **zentralen Bauinvestitionscontrollings (BIC)** als Beitrag zu einer **sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung** wird seitens der gpaNRW empfohlen. Damit wird ein einheitliches Verfahren entwickelt, das eine bedarfsgerechte Investition unter besonderer Berücksichtigung der **Nachhaltigkeit** sicherstellt. Im Übrigen zeigen die Abweichungen zur Auftragssumme, dass durch die Einführung systematischer Bearbeitungsschritte eines BIC umfangreiche Grundlagen geschaffen werden können, die Änderungen des Leistungsumfangs im späteren Bauablauf reduzieren.

Bei der Betrachtung von Einzelbaumaßnahmen wird deutlich, dass die Erfassung von **Abweichungen an zentraler Stelle** sinnvoll und notwendig ist. So können Ursachen für Abweichungen zusammenfassend geprüft und analysiert werden. Erzielte Erkenntnisse liefern Grundlagen für künftige Planungen und Ausschreibungen. Erforderliche **Nachträge** sollten nach einem einheitlichen Schema abgewickelt werden. Dafür sollten klare Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten festgelegt sein.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen die möglichen Vorteile eines konsequenten Bauinvestitionscontrollings auf. Die Abweichungen von Auftragswerten verdeutlichen die sinnvolle Einführung eines zentralen Nachtragsmanagements. Verbesserungspotential sieht die gpaNRW im Bereich der Vergabedokumentation, den Veröffentlichungen und den Nachtragsverhandlungen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Delbrück 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 Fragestel-

lungen. 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.

5.3 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.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

- **Feststellung**
  Das Vergabewesen der Stadt Delbrück ist weitgehend gut organisiert. Es ist eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie notwendige Regelungen als Grundlage für die Durchführung rechtssicherer Vergabeverfahren geschaffen. Auf Grund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen ist eine Überarbeitung geboten. Die Zuordnung der Zentralen Vergabestelle zum Fachbereich Bauen und Planen erschwert die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung.

- **Feststellung**
  Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Sie ist als interkommunale Einrichtung für die Städte Delbrück, Rietberg und Verl zuständig. Diese Organisation und die Regelungen sind geeignete Grundlagen, die fachliche Richtigkeit der Vergaben sicherzustellen. Eine Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Delbrück gibt es nicht.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Delbrück** hat 2016 die Dienstanweisung über die Vergabe und Ausführung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen erlassen. Nach Auskunft des Fachbereiches VI ist aktuell eine Überarbeitung vorgesehen. Einige Regelungen entsprechen nicht mehr dem aktuellen Rechtsstand, beispielsweise die dort genannten Wertgrenzen. Durch die Dienstanweisung für Vergaben sind geeignete Maßnahmen getroffen, die komplexen Vergabeverfahren aus den verschiedenen Fachbereichen der Stadt Delbrück standardisiert zu bearbeiten. Dazu trägt auch das gebündelte Fachwissen der Zentralen Vergabestelle im großen Maße bei. Die Zuständigkeiten der ZVS sind in der aktuellen Fassung der Dienstanweisung nur zum Teil geregelt. Insbesondere die Aufgaben und Zuständigkeiten der ZVS und der Bedarfsstellen sind nicht eindeutig abgegrenzt. Aktuell bearbeitet die ZVS der Stadt Delbrück die Vergabeverfahren bis zur formellen Prüfung der Vergabeunterlagen. Wer die einzelnen Vertrags- und Vergabeunterlagen erstellt, ist nicht klar geregelt. Die rechnerische Prüfung der Angebote, die Auftragsvergabe, eventuelle Nachträge, Abnahmen, Mängelbeseitigungen etc. werden von den jeweiligen Fachbereichen durchgeführt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen überarbeiten und dem aktuellen Rechtsstand anpassen. Aufgaben und Zuständigkeiten sollten klar geregelt werden.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Delbrück sieht an mehreren Stellen vor, dass eine personelle Trennung zwischen Vergabe und Ausführung zu erfolgen hat. Es ist das Vier-Augen Prinzip anzuwenden. So wird ein wichtiger Beitrag zur Korruptionsprävention geleistet.

Die Zentrale Vergabestelle ist dem Fachbereich Bauen und Planen der Stadt Delbrück zugeordnet und damit einer Abteilung, die im großen Maße Vergabeverfahren durchführt. Durch den

Einsatz einer Mitarbeiterin, die zudem Aufgaben der Stadtplanung wahrnimmt, ist weitgehend die zuvor beschriebene Trennung zwischen Vergabe und Ausführung gewährleistet. Die Vertretung wird zum Teil von einem Techniker des Tiefbauamtes wahrgenommen, so dass hier Überschneidungen der Vergaben und Ausführungen entstehen können.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte klare Regelungen treffen, wie die lediglich mit einer Mitarbeiterin besetzte Zentrale Vergabestelle im Vertretungsfall personell ausgestattet wird. Die vorgeschriebene Trennung zwischen Vergabe und Ausführung sowie die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips sind dabei zu berücksichtigen.

Die Dienstanweisung der Stadt Delbrück schreibt vor, die Submissionen generell mit zwei Personen durchzuführen. Es ist das „Vier-Augen-Prinzip“ sicherzustellen. Die eingegangenen Angebote sind zu kennzeichnen. Damit wird ein weiterer guter Beitrag zur Korruptionsprävention geleistet.

Für die Veröffentlichungspflichten von Ausschreibungen und Bekanntmachungen nutzt die ZVS das Vergabeportal des Landes NRW, wie es auch nach der Dienstanweisung für Vergaben für beschränkte Ausschreibungen vorgeschrieben ist.

In der Stadt Delbrück gibt es in der ZVS noch keine Vergabemanagementsoftware. Zum Teil werden zur Fristenberechnung Tools des Internets genutzt. Die Besetzung der ZVS mit nur einer Person macht häufig eine Vertretung erforderlich, die auf die vorliegenden Informationen und Vorgänge zurückgreifen muss.

Umso wichtiger erscheint der Einsatz einer entsprechenden Vergabemanagementsoftware, um einen einfachen und effektiven Informationsaustausch zu gewährleisten.

Eine solche Software unterstützt insbesondere

- die Zentralen Vergabestellen bei der e-Vergabe,
- einheitliche und rechtssichere Vergaben durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) sowie
- bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Nach Ansicht der gpaNRW sollte eine Vergabesoftware folgende Funktionen haben:

- Führen einer elektronischen 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,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie die
- Verwaltung von Nachträgen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte für ihre Zentrale Vergabestelle eine Vergabemanagementsoftware einführen.

Die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung erfolgt in der Stadt Delbrück ab einem Auftragswert von 10.000 Euro brutto. Insbesondere ist die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vorgeschrieben. Weiterhin ist sie bei der Aufhebung von Ausschreibungen und bei Ausschlussverfahren zu beteiligen. Die Rechnungsprüfung ist eine interkommunale Einrichtung, die auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom 26. Juni 2015 gebildet wurde. Neben der jeweiligen Einzelmaßnahmenprüfung erfolgt auch eine allgemeine Prüfung der Vergaben. Diese erfolgte zuletzt mit Bericht vom 11. November 2019. Eine eigene Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung gibt es nicht.

Mit den vorgenannten Beteiligungen der örtlichen Rechnungsprüfung ist grundsätzlich eine fachlich richtige Durchführung von Vergabemaßnahmen gewährleistet. In dem bestehenden Regelwerk der Stadt Delbrück fehlen jedoch klare Vorgaben, mit welchen notwendigen Unterlagen die örtliche Rechnungsprüfung zu beteiligen ist. Zudem sollte klar definiert sein, dass ein Auftrag erst nach schriftlicher Prüfung durch die Rechnungsprüfung erteilt werden darf. Über die Durchführung der Submissionen und der Abnahmetermine sollte das RPA informiert werden, um ggf. an diesen Terminen teilzunehmen. Ferner sollte die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern in der Dienstanweisung vorgeschrieben werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte im Zuge der vorgesehenen Überarbeitung der Dienstanweisung Vergabe auch die Regelungen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. Als Orientierungshilfe kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des KorruptionsbG NRW. Einzelne Teilbereiche der Prävention sollten jedoch noch verbessert werden. So gibt es noch keine eigene Dienstanweisung Korruptionsprävention. Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht durchgeführt. Regelmäßige Sensibilisierungen der Beschäftigten bezüglich Korruption finden nicht statt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG[12] 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 Vier-Augen-Prinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

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

Die **Stadt Delbrück** hat keine eigene Dienstanweisung Korruption erlassen. Wenige Regelungen zur Korruptionsprävention sind in der Dienstanweisung Vergabe sowie in der Dienst- und Geschäftsanweisung getroffen.

Neben den Beschaffungsstellen sind in einer Kommune weitere Bereiche vorhanden, die als korruptionsgefährdet anzusehen sind. Dazu gehören Abteilungen wo

- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt werden,
- über Genehmigungen, Gebote oder Verbote entschieden werden,
- Abgaben oder Gebühren o.ä. festgesetzt oder erhoben werden,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden,
- Vermögensgegenstände verwaltet, veräußert oder erworben werden oder
- häufige Außendienstkontakte stattfinden.

Daher sollte neben einer Dienstanweisung Vergabe auch eine formelle Dienstanweisung Korruption vorhanden sein.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

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

In dieser Dienstanweisung sollten auch Verhaltensregeln aufgestellt werden, wie in einem Korruptionsverdachtsfall gehandelt werden muss. Daher sollte eindeutig geregelt sein, wie und an welche Stelle der Verdachtsfall gemeldet werden kann.

Eine gute Grundlage für die Vorbereitung einer neuen Dienstanweisung ist die Durchführung einer Schwachstellenanalyse. Sie sollte unter Einbeziehung der Bediensteten durchgeführt und regelmäßig wiederholt werden. Sie trägt gleichzeitig zur Sensibilisierung der Beschäftigten bei. Durch das aktive Mitwirken wird ihnen das Gefühl vermittelt, sich mit einbringen zu können. Ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert.

Mit einer solchen Schachstellenanalyse 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, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und zur Vorbereitung einer Dienstanweisung eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese regelmäßig wiederholen.

In der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollten Regelungen bezüglich der Annahme von Vergünstigungen aufgenommen werden. Aktuell sind in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung der Stadt Delbrück knappe Ausführung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken enthalten. Danach ist die Annahme von Geld verboten. Nur geringwertige und verkehrsübliche Werbemittel dürfen angenommen werden. Im Zweifel ist der Bürgermeister zu beteiligen.

Vergünstigungen können jedoch vielfältig ausfallen, beispielsweise in Form von Gutscheinen, Eintrittskarten, Fahr- und Flugtickets, Gewährung von Unterkünften, Reisen, Überlassung von Gegenständen, Vergünstigungen beim Einkauf etc.. Daher sind ergänzende Regelungen geboten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte ihre Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen im Rahmen der Aufstellung einer neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention ergänzen.

Nach § 8 KorruptionsbG NRW sind die Kommunen als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen.

Die Stadt Delbrück hat teils Regelungen bzgl. dieser Vorschriften in der Dienstanweisung Vergabe und Ausführung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen getroffen. Es wurden jedoch keine klaren Zuständigkeiten festgelegt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte eindeutige Zuständigkeiten in ihrer Dienstanweisung Vergabe bezüglich der Anfragen beim Vergaberegister gem. § 8 KorruptionsbG NRW festlegen.

Eine weitere Verpflichtung ergibt sich für die Mitglieder der Gremien der Kommune aus § 16 KorruptionsbG NRW. Danach sind die Mitglieder verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Zudem besteht nach § 17 KorruptionsbG NRW die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Diese Verpflichtung wird in der Stadt Delbrück durch eine Aufstellung von Gremientätigkeiten des Bürgermeisters erfüllt. Sie enthält neben Namen und Rechtsform des Unternehmens auch die Bezeichnung der Tätigkeit und die erhaltene Vergütung.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach § 16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung aufnehmen und die Zuständigkeiten klar regeln.

5.4 Sponsoring

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück erhält nach eigener Aussage aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat hierfür bisher keine konkreten Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung entwickelt.

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

Die **Stadt Delbrück** erhält nach eigenen Angaben aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat daher bisher nicht die Notwendigkeit gesehen, Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen zu entwickeln. In vielen Kommunen ist feststellbar, dass Sponsoren die Kommunen für unternehmensbezogene Ziele der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit für sich entdecken. Es ist daher von großem Vorteil, wenn eine Kommune sich frühzeitig mit diesem Thema beschäftigt. So ist sie bei einem entsprechenden Angebot vorbereitet, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kommune und Sponsor zu finden. Mit definierten Eckpunkten können Gefahren und Risiken derartiger Leistungen minimiert werden. Es wird ein erheblicher Beitrag zur Korruptionsprävention geleistet. Durch ein Berichtswesen wird die erforderliche Transparenz geschaffen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück hat bislang kein systematisches, organisationsübergreifendes Bauinvestitionscontrolling eingeführt. Die Steuerung und Bewertung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen findet dezentral im jeweiligen Fachamt statt. Eine Dienstanweisung für ein BIC ist nicht vorhanden.

➔ **Feststellung**
Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in Delbrück basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden.

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 **Stadt Delbrück** sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene des ausführenden Fachamtes zu finden. Dieses führt im Rahmen von Investitionen eine intensive Abstimmung mit den beteiligten Fachbereichen durch. Der Umfang der Abstimmung wird jeweils individuell im Einzelfall festgelegt. Notwendige Bedarfsinformationen werden von

den jeweiligen Fachbereichen aber auch aus der Politik sowie den zukünftigen Nutzern eingebracht. Bei großen Maßnahmen ist auch die Einrichtung eines Projektmanagements vorgesehen. Dieses soll im Wesentlichen die Bauausführungen begleiten, beispielsweise beim Rathausneubau. Durch einen regelmäßigen Austausch in den Fachbereichen, der Politik und den zukünftigen Nutzern sollen weitgehend transparente Planungsabläufe sichergestellt werden. Die Entscheidungen über Bauinvestitionsmaßnahmen werden maßgeblich im Rahmen der Finanzplanungen getroffen. In dem Zuge findet auch die Priorisierung der Maßnahmen statt. Ein standardisierter Projektablauf mit einheitlichen Vorgaben, wie beispielsweise notwendige Entscheidungs- und Anforderungsgrundlagen, Projektsteuerungssystemen und Dokumentationspflichten sind nicht vorhanden.

Baumaßnahmen und Investitionen machen einen wesentlichen Anteil der Ausgaben einer Kommune aus, so auch bei der Stadt Delbrück. Mit der 1. Nachtragssatzung für 2018 der Stadt sind Auszahlungen aus Investitionstätigkeiten in Höhe von insgesamt rd. 14,1 Mio. Euro vorgesehen. Diese Investitionssummen sind zwar nicht ausschließlich für Bauinvestitionen vorgesehen, spiegeln aber die große finanzielle Bedeutung wider. Auch die Aufwendungen für größere Bauunterhaltungsmaßnahmen spielen für ein BIC eine große Rolle, auch wenn diese rechtlich nicht als Investition zu veranschlagen ist.

Die Stadt Delbrück gehört auf Grund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich für alle Investitionsmaßnahmen ein BIC erforderlich. Die Stadt Delbrück sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Vorhaben ein zentrales und koordiniertes BIC durchführen.

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

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

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese 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 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.

Der Fachbereich Bauen und Planen der Stadt Delbrück bindet die jeweiligen Fachämter und ggf. die Nutzer im Einzelfall je nach Bedarf im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen mit ein. Vielfach werden auch besondere Anforderungen und Wünsche dem Bürgermeister vorgetragen, der diese in den Planungsprozess einbringt. Die im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ erstellte Analyse spiegelt wider, dass im Zuge von Baumaßnahmen Veränderungen des Leistungsumfanges bzw. Abweichungen von der Leistungsbeschreibung erforderlich werden. Damit einhergehend gibt es häufig Auswirkungen auf die erteilten Auftragssummen. Mit einer umfassenden Bedarfsanalyse und Planung im Vorfeld der Baumaßnahme können notwendige Veränderungen der Leistungen bei der Ausführung vermieden bzw. reduziert werden. Eine Voraussetzung dafür ist, dass im Vorfeld ausreichend Zeit für Bedarfsermittlungen zur Verfügung steht. Nur so kann gewährleistet werden, dass detaillierte und ausgereifte Ausführungsplanungen erstellt werden können. Dieses unterstreicht die Wichtigkeit systematischer und einheitlich geregelter Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung im Rahmen eines BIC.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird.

5.6 Nachtragswesen

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

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

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

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Die Stadt Delbrück hat im interkommunalen Vergleich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 höhere Abweichungen als die Hälfte der bisher erfassten anderen Kommunen. Abweichungen vom Auftragswert kommen in Delbrück insbesondere bei der Vergabe von Bauaufträgen vor. Eine zentrale Auswertung der Abweichungen findet bisher nicht statt.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

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

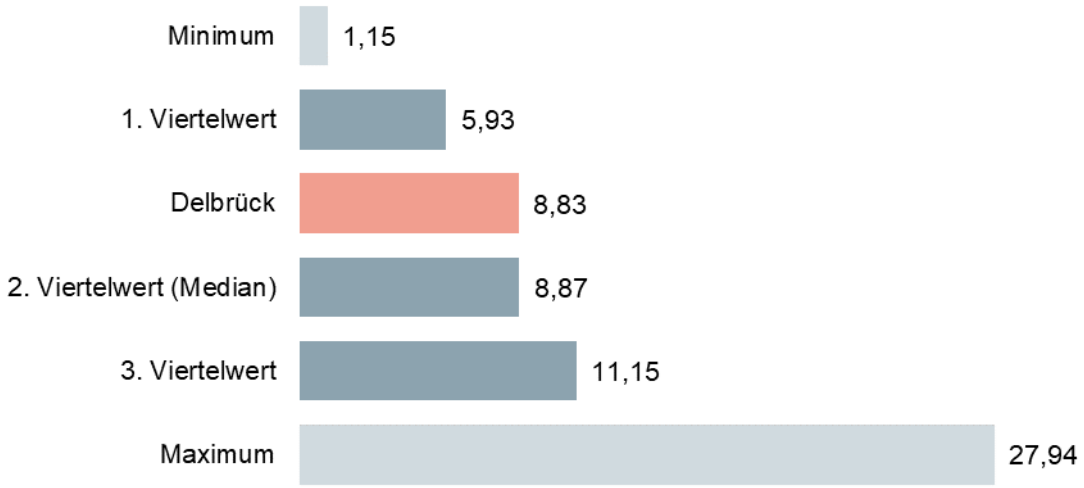
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	10.318.358	
Abrechnungssummen	9.781.952	
Summe der Unterschreitungen	821.799	7,96
Summe der Überschreitungen	285.392	2,77

Im Zuge der Abrechnungen der Maßnahmen weichen die Schlussrechnungssummen in der **Stadt Delbrück** mit etwas mehr als 1,1 Mio. Euro von den ursprünglichen Auftragswerten ab.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Delbrück 16 Maßnahmen mit jeweils mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 412.246 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Delbrück damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



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

Die Stadt Delbrück gehört im interkommunalen Vergleich im Jahr 2018 zu den Kommunen, die durchschnittlich gesehen geringere Abweichungen zu den Auftragswerten haben. Sie liegt mit 8,83 Prozent leicht unterhalb des Median. Anders stellen sich die Werte in den weiteren betrachteten Jahren dar. Sie liegen zwischen 9,80 Prozent im Jahr 2019 bis 17,67 Prozent im Jahr 2020. Diese Werte sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich, im Jahr 2020 bilden sie sogar den Maximalwert ab. Über den gesamten Zeitraum 2017 – 2020 liegt der durchschnittliche Abweichungswert bei 13,31 Prozent. Überwiegend sind die Unterschreitungen höher als die Überschreitungen. Nur im Jahr 2019 sind die Über- und Unterschreitungen mit jeweils rd. 5 Prozent ähnlich hoch. Der Schwerpunkt der Abweichungen war im Bereich der Bauaufträge festzustellen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen der Abrechnungssumme von der Auftragssumme prüfen und daraus Rückschlüsse für künftige Vorhaben ziehen.

Jegliche Änderungen der Auftragswerte, die im Betrachtungszeitraum immerhin gut 1,1 Mio. Euro ausmachen, können zu Nachträgen führen. Vielfach werden Allgemeinkosten in Einzelpositionen mit einkalkuliert und sind bei größeren Abweichungen nicht mehr auskömmlich. Daher

sollte an zentraler Stelle eine Analyse der Maßnahmen erfolgen, um mögliche Fehlentwicklungen festzustellen und ihnen zielgerichtet entgegenwirken zu können.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe Regelungen zu Nachträgen getroffen. Die Zuständigkeiten sind nicht immer eindeutig festgelegt. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in der Stadt Delbrück nicht eingerichtet.

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

In der **Stadt Delbrück** werden die erforderlichen Nachträge in den jeweiligen Fachbereichen abgewickelt. Hier findet auch die technische Prüfung der Nachtragsangebote statt. Die Zentrale Vergabestelle wird in seltenen Fällen im Rahmen von Nachtragsverhandlungen beteiligt. Die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung findet ab einer Summe von 10.000 Euro brutto statt. Die Regelungen in der Dienstanweisung Vergabe für das Nachtragswesen sind in der Stadt Delbrück überschaubar. Eine zentrale Erfassung und Auswertung von Nachträgen findet nicht statt, um gleichartige Nachtragsleistungen für die Zukunft zu minimieren. Vielfach kann eine Analyse der Nachträge der beteiligten Unternehmen auch Hinweise auf besondere Bieterstrategien liefern. Es gibt keine einheitliche Verfahrensweise, wie die Nachträge geprüft und dokumentiert werden sollen, beispielsweise durch einheitliche Verfahrensblätter. Nachträge werden in der Stadt Delbrück überwiegend schriftlich beauftragt. Eine systematische Auswertung der Baumaßnahmen könnte auch im Rahmen des Bauinvestitionscontrollings erfolgen. Auf die Ausführungen zum Thema „Bauinvestitionscontrolling“ im Kapitel 5.5 wird besonders verwiesen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen sicherstellt. In der Dienstanweisung sollten klare Regelungen für Zuständigkeiten und Verfahren bei Nachträgen und Abweichungen einschließlich ihrer Dokumentation aufgenommen werden.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Delbrück ist weitgehend gut organisiert. Es ist eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie notwendige Regelungen als Grundlage für die Durchführung rechtssicherer Vergabeverfahren geschaffen. Auf Grund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen ist eine Überarbeitung geboten. Die Zuordnung der Zentralen Vergabestelle zum Fachbereich Bauen und Planen erschwert die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung.	141	E1.1	Die Stadt Delbrück sollte ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen überarbeiten und dem aktuellen Rechtsstand anpassen. Aufgaben und Zuständigkeiten sollten klar geregelt werden.	6
			E1.2	Die Stadt Delbrück sollte klare Regelungen treffen, wie die lediglich mit einer Mitarbeiterin besetzte Zentrale Vergabestelle im Vertretungsfall personell ausgestattet wird. Die vorgeschriebene Trennung zwischen Vergabe und Ausführung sowie die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips sind dabei zu berücksichtigen.	142
			E1.3	Die Stadt Delbrück sollte für ihre Zentrale Vergabestelle eine Vergabemanagementsoftware einführen.	143
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Sie ist als interkommunale Einrichtung für die Städte Delbrück, Rietberg und Verl zuständig. Diese Organisation und die Regelungen sind geeignete Grundlagen, die fachliche Richtigkeit der Vergaben sicherzustellen. Eine Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Delbrück gibt es nicht.	5	E2	Die Stadt Delbrück sollte im Zuge der vorgesehenen Überarbeitung der Dienstanweisung Vergabe auch die Regelungen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. Als Orientierungshilfe kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.	144
F3	Die Stadt Delbrück erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des KorruptionsbG NRW. Einzelne Teilbereiche der Prävention sollten jedoch noch verbessert werden. So gibt es noch keine eigene Dienstanweisung Korruptionsprävention.	144	E3.1	Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.	145

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
	Eine Schwachstellenanalyse wurde noch nicht durchgeführt. Regelmäßige Sensibilisierungen der Beschäftigten bezüglich Korruption finden nicht statt.				
			E3.2	Die Stadt Delbrück sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und zur Vorbereitung einer Dienstanweisung eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese regelmäßig wiederholen.	146
			E3.4	Die Stadt Delbrück sollte ihre Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen im Rahmen der Aufstellung einer neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention ergänzen.	146
			E3.5	Die Stadt Delbrück sollte eindeutige Zuständigkeiten in ihrer Dienstanweisung Vergabe bezüglich der Anfragen beim Vergaberegister gem. § 8 KorruptionsbG NRW festlegen.	147
			E3.6	Die Stadt Delbrück sollte die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach § 16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung aufnehmen und die Zuständigkeiten klar regeln.	11
Sponsoring					
F4	Die Stadt Delbrück erhält nach eigener Aussage aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat hierfür bisher keine konkreten Rahmenbedingungen in Form einer Dienstanweisung entwickelt.	147	E4	Die Stadt Delbrück sollte eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen erlassen.	148
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Delbrück hat bislang kein systematisches, organisationsübergreifendes Bauinvestitionscontrolling eingeführt. Die Steuerung und Bewertung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen findet dezentral im jeweiligen Fachamt statt. Eine Dienstanweisung für ein BIC ist nicht vorhanden.	148			
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in Delbrück basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden.	148	E6	Die Stadt Delbrück sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen eine zentrales BIC durchgeführt wird.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F7	Die Stadt Delbrück hat im interkommunalen Vergleich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 höhere Abweichungen als die Hälfte der bisher erfassten anderen Kommunen. Abweichungen vom Auftragswert kommen in Delbrück insbesondere bei der Vergabe von Bauaufträgen vor. Eine zentrale Auswertung der Abweichungen findet bisher nicht statt.	151	E7	Die Stadt Delbrück sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen der Abrechnungssumme von der Auftragssumme prüfen und daraus Rückschlüsse für künftige Vorhaben ziehen.	152
F8	Die Stadt Delbrück hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe Regelungen zu Nachträgen getroffen. Die Zuständigkeiten sind nicht immer eindeutig festgelegt. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in der Stadt Delbrück nicht eingerichtet.	153	E8	Die Stadt Delbrück sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen sicherstellt. In der Dienstanweisung sollten klare Regelungen für Zuständigkeiten und Verfahren bei Nachträgen und Abweichungen einschließlich ihrer Dokumentation aufgenommen werden.	153

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Delbrück hat bisher noch nicht die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Die erforderlichen Finanzdaten sind zwar teilweise vorhanden und können ausgewertet werden, sie werden bislang jedoch nicht genutzt. Zudem sind die Datentransparenz und die Detaillierung noch nicht ausreichend, um die Informationen für ein Erhaltungsmanagement nutzen zu können. So sollte die Stadt Delbrück über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Da die Stadt Delbrück keine Straßendatenbank einsetzt und seit der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz keine weitere Zustandserfassung und –bewertung durchgeführt hat, fehlen ihr wesentliche Voraussetzungen für eine systematische Erhaltung.

Die noch durchzuführende Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Delbrück als Grundlage für eine körperliche Inventur nutzen, um so auch den rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Das Aufbruchmanagement kann die Stadt Delbrück in vielen Teilprozessen noch optimieren. Mit einer Implementierung in der neu einzurichtenden Straßendatenbank kann sie den Prozess digitalisieren und damit auch erleichtern.

Bisher ist es der Stadt Delbrück gelungen, den Bilanzwert ihres Straßenvermögens nicht nur zu erhalten, sondern sogar leicht zu erhöhen. Bei den flächenmäßig bedeutsamen Wirtschaftswegen ist hingegen ein deutlicher Rückgang des Bilanzwertes von 38 Prozent bzw. rund 12,4 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies korrespondiert mit der sich im Anlagenabnutzungsgrad von 77 Prozent spiegelnden Überalterung des Wirtschaftswegevermögens. Jedoch zeigt sich auch bei dem Straßenvermögen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 60 Prozent bereits eine Überalterung. Mit einer hohen Reinvestitionsquote von ca. 75 Prozent bei den Straßen konnte die Stadt jedoch dem regelmäßigen Werteverzehr entgegenwirken. Bei den Wirtschaftswegen lag die Reinvestitionsquote mit durchschnittlich zwölf Prozent deutlich niedriger und spiegelt sich im bilanziellen Substanzverlust wider. Ein zusätzliches Risiko in der Wirtschaftswegeerhaltung indizieren die seit Jahren sehr geringen Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen im Durchschnitt

der letzten fünf Jahre bei nur 0,11 Euro je qm. Für die Straßenerhaltung setzt die Stadt mit durchschnittlich 0,76 Euro je qm deutlich mehr Finanzressourcen ein. Ein geringer Anteil an nachhaltigen Instandsetzungsmaßnahmen deutet sowohl bei den Straßen als auch bei den Wirtschaftswegen auf ein weiteres Risiko bei der Erhaltung hin. Da Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen und dessen Entwicklung im Zeitverlauf in Delbrück nicht vorliegen, fehlt ein wesentlicher Bestandteil für die Analyse und Bewertung der Verkehrsflächenerhaltung.

6.2 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.

6.3 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.

Im Sinne einer effektiven und effizienten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung sollte die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen zentral an einer Stelle bzw. *in einer* Organisationseinheit liegen.

In der **Stadt Delbrück** ist die Produktverantwortung allerdings auf zwei Fachbereiche aufgeteilt. Der Fachbereich VI – Planen und Bauen – ist zuständig für die Straßen sowie die investiven Maßnahmen an den Straßen und Wirtschaftswegen. Der Fachbereich VII – Tiefbau - ist zuständig für die Erhaltung der Wirtschaftswege wie unter anderem aber auch für die Straßenbeleuchtung als ein Anlagebestandteil der Verkehrsflächen. Der Bauhof ist ebenfalls dem Fachbereich Tiefbau zugeordnet.

➔ **Feststellung**
Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen ist in Delbrück nicht an einer zentralen Stelle gebündelt, sondern auf zwei Fachbereiche aufgeteilt.

Unterschiedliche Verantwortlichkeiten für die Verkehrsflächen erschweren die strategische und operative Steuerung im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes. Sie führen zu deutlich mehr Schnittstellenprozessen und einem erhöhten Abstimmungsbedarf.

Das Verkehrsflächenvermögen und dessen Erhaltung ist nicht nur langfristig, sondern insbesondere auch ganzheitlich zu betrachten. Grundlage hierfür sollte eine in Delbrück noch zu implementierende Straßendatenbank sein, die an zentraler Stelle gepflegt wird. Unterschiedliche Zuständigkeiten erschweren die Datenpflege und erfordern zusätzliche klare Regelungen. Bei den Wirtschaftswegen müsste in Delbrück definiert werden, ob der Fachbereich VI als Verantwortlicher für die investiven Maßnahmen oder der Fachbereich VII als Verantwortlicher für die Erhaltung der Flächen hierbei die Federführung übernimmt und welcher Fachbereich welche Informationen in der Datenbank hinterlegt und pflegt.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Zentralisierung der Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung von Vorteil ist. Sie stärkt die Verantwortung für das Produkt in ganzheitlicher Sicht und damit auch die Identifikation damit. Zudem können Synergien besser und effektiver genutzt werden. Je weniger Schnittstellen bedient werden müssen, desto einfacher lassen sich ganzheitliche Strategien und Konzepte für die gesamten Verkehrsflächen entwickeln und umsetzen.

In Delbrück sind die Wirtschaftswege flächenmäßig von großer Bedeutung und dienen damit auch wesentlich der Erschließung des Stadtgebietes. Auch dieser Aspekt spricht dafür, die Verantwortung für die Wirtschaftswege organisatorisch nicht von den Straßen abzukoppeln. Vielmehr sollte die Stadt ihr gesamtes Verkehrsflächennetz gemeinsam und ganzheitlich betrachten und steuern.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen insgesamt zentralisieren. Dadurch kann sie Schnittstellen reduzieren und so die Steuerung mit Blick auf eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erleichtern und optimieren.

6.3.1 Datenlage

- **Feststellung**
  Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann die Stadt Delbrück noch optimieren. Viele Daten liegen zwar grundsätzlich vor oder sind auswertbar, es fehlt jedoch eine ausreichende Transparenz, um die Informationen für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können.

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

Die **Stadt Delbrück** hatte erhebliche Schwierigkeiten, die im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen zusammenzustellen. Diese Flächen- und Finanzdaten sind jedoch aus Sicht der gpaNRW eine Mindestanforderung daran, welche Daten die Stadt vorhalten und laufend pflegen sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können. Viele der abgefragten Daten konnte die Stadt letztlich auswerten und zur Verfügung stellen. Es zeigt jedoch, dass Delbrück diese Informationen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung selbst bislang nicht nutzt.

Positiv ist jedoch hervorzuheben, dass nicht nur die Flächendaten, sondern auch die Finanzdaten über unterschiedliche Kostenträger getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen grundsätzlich auswertbar sind.

Die Flächendaten hat die Stadt nur zur Eröffnungsbilanz erfasst. Die damals aufgenommenen Daten sind in eine Straßendatenbank eingespielt worden, sie wurden jedoch seitdem nicht fortgeschrieben und gepflegt. Die Straßendatenbank ist inzwischen nicht mehr im Einsatz. Die erforderlichen Flächendaten konnte die Stadt Delbrück aus der ursprünglichen Flächendatei der Straßendatenbank entnehmen. Die Flächenentwicklungen hat sie, wenn auch nicht für die eigentliche Verkehrsflächenerhaltung, jährlich fortgeschrieben. Informationen zu den vorhandenen Schäden an den Verkehrsflächen und dem tatsächlichen Zustand hat die Stadt nicht.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte die Stadt Delbrück zur Verfügung stellen. Lediglich bei der Ermittlung der durchschnittlichen Gesamt- und Restnutzungsdauern ist eine Gewichtung nach Flächen nicht möglich. Da die Straßendatenbank nicht fortgeführt wurde und Nutzungsdauern nicht eingepflegt wurden und in der Anlagenbuchhaltung die Flächen nicht hinterlegt sind, ist für die Stadt Delbrück eine solche Berechnung nicht möglich.

Da die Stadt Delbrück weder für die Verkehrsflächen insgesamt noch für die Eigenleistungen des Bauhofes eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis einsetzt, liegen die Aufwendungen nicht entsprechend vollkostenbasiert vor. Die Erhaltungsaufwendungen werden zudem auch nicht nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfasst. Die ermittelten Aufwendungen hat die gpaNRW gleichwohl herangezogen, um zumindest Tendenzen aufzuzeigen. Die Reinvestitionen konnte die Stadt Delbrück aus den jährlichen Investitionszahlungen manuell ermitteln.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte die Flächendaten zu ihren Verkehrsflächen aktualisieren und dabei auch den tatsächlichen Zustand sowie die vorhandenen Schäden aufnehmen und diese Informationen laufend pflegen und fortschreiben. Die Finanzdaten sollte sie, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Zudem sollte die Stadt zusätzliche Informationen wie u. a.

die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.

Um die Datengrundlagen zu schaffen und zu optimieren, sind eine Straßendatenbank und eine Kostenrechnung die wesentliche Voraussetzung. Hierauf gehen wir nachfolgend detailliert ein.

6.3.2 Straßendatenbank

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.

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

Die **Stadt Delbrück** setzt derzeit keine Straßendatenbank ein. Für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt ihre Verkehrsflächen erstmals vollständig aufgenommen. Dabei hat sie nach dem Knoten-Kanten-Modell die Flächen differenziert nach Straßenkategorien wie z. B. Anliegerstraßen, Wirtschaftswege, Hauptverkehrsstraße etc. erfasst. Auch die verschiedenen Anlagenbestandteile wie Fahrbahn, Bankette, Rad- und Gehwege usw. wurden separat aufgenommen. Lediglich das Straßenbegleitgrün wurde nicht vollständig erfasst und aufgenommen. Hier sind nur die Flächenarten Verkehrsinseln und Trennstreifen hinterlegt worden. Alle Informationen hat die Stadt Delbrück zum damaligen Zeitpunkt in eine Straßendatenbank überführt. Damit hatte sie grundsätzlich eine verlässliche Basis geschaffen, um darauf aufbauend sukzessive weitere Informationen zu ergänzen und so eine systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung zu entwickeln.

Jedoch hat sie nach der erstmaligen Erfassung die Daten in der Straßendatenbank nicht mehr gepflegt und fortgeschrieben. Inzwischen ist die Nutzung der Datenbank eingestellt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig die wesentlichen Informationen zu ihren Verkehrsflächen neu aufnehmen und in einer neu anzuschaffenden Straßendatenbank integrieren. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer systematischen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.

Die bereits bei der ersten Erfassung der Verkehrsflächen gewählte Struktur und Differenzierung kann die Stadt auch jetzt nutzen. Darüber hinaus sind jedoch noch weitere Informationen zu den Flächen aufzunehmen. Dazu zählen in einem ersten Schritt die Zustands- und Aufbaudaten. Informationen zum Zustand der Flächen sollte die Stadt Delbrück im Rahmen einer systematischen Zustandserfassung und -bewertung aufnehmen. Die Aufbaudaten liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie sind jedoch aus der Vergangenheit in der Regel nicht bekannt und können so nur sukzessive erhoben und in der Straßendatenbank hinterlegt werden. Hier kann die Stadt

beispielsweise durch die Aufnahme des Ist-Zustandes im Rahmen des Aufbruchmanagements die daraus gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen.

Mit diesen Informationen hätte die Stadt Delbrück dann in der Straßendatenbank zunächst eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen. Allerdings reicht es für eine langfristige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch nicht aus, grundsätzlich zu wissen, welche Flächen in einem schlechten Zustand sind und instandgehalten oder erneuert werden müssen. Vielmehr geht es um eine stadtweite, nachhaltige Strategie. Dazu muss Delbrück in einem nächsten Schritt die Erhaltungsdaten mit Zeitpunkt, Art und Umfang der konsumtiven wie investiven Maßnahmen einpflegen. Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Dabei werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen mit ihren Kosten zugeordnet.

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

➔ **Empfehlung**
Im Rahmen einer systematischen Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Delbrück die Zustandsdaten ihrer Verkehrsflächen aufnehmen und in die Straßendatenbank integrieren. Zudem sollte sie auch die Aufbau- und Erhaltungsdaten sukzessive in die Datenbank einpflegen.

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

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

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

6.3.3 Kostenrechnung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht abbilden.

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

Die **Stadt Delbrück** hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen insgesamt wie auch für die Eigenleistungen des Bauhofes implementiert. Die Eigenleistungen des Bauhofes stellen dabei für den gesamten Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächenerhaltung eine Kostenart dar. Diese Kosten müssen genauso wie die Fremdleistungen auf Basis von Vollkosten ermittelt sein. Nur so lässt sich eine Vergleichbarkeit herstellen. In Delbrück werden die Aufwendungen des Bauhofes jedoch teilweise direkt in die entsprechenden leistungsempfangenden Produkte gebucht. Dennoch verbleiben auch Aufwendungen im Produkt Bauhof. Eine vollständige Verrechnung aller im Bauhof anfallenden Kosten führt die Stadt nicht durch.

Um die Eigenleistungen des Bauhofes vollständig abzubilden, sollte die Stadt alle dort anfallenden Kosten zusammenstellen und verursachungsgerecht auf die einzelnen Kostenstellen verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u.a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren. Auch die Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen sollte gewährleistet werden. Diese vollkostenbasierten Aufwendungen für die Eigenleistungen sind aus dem Produkt Bauhof dann an die entsprechenden Produkte der Verkehrsflächen zu verrechnen. Im Haushalt hat die Stadt Delbrück mit den definierten Produkten für die Verkehrsflächen und entsprechenden Kostenträgern bereits eine relativ gute Struktur geschaffen. Für die interne Steuerung kann die Stadt diese Struktur jedoch noch verbessern. Die auch für diese Prüfung zugrundeliegende Definition der Verkehrsfläche sollte hierfür die Grundlage bilden. Damit ist eine Vergleichbarkeit ebenso wie eine Orientierung an dem von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf für die Erhaltung gewährleistet.

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

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
  Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Delbrück in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

Da die Stadt Delbrück zunächst eine neue Straßendatenbank implementieren muss, bietet dies die Möglichkeit, beide Systeme von Beginn an aufeinander abzustimmen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen.

Damit sich die Kostenrechnung tatsächlich in der Praxis etabliert, ist es von großer Bedeutung, auf der einen Seite die notwendige Genauigkeit zu erreichen, auf der anderen Seite aber keinen übermäßigen Aufwand dadurch zu erzeugen. Insofern sollten die Strukturen eine ausreichende Differenzierung bieten und Anlagenteile wie Brücken und Ingenieurbauwerke wie aber auch das Straßenbegleitgrün separieren. Demgegenüber kann aber z. B. über pauschale Zuschlagssätze der KGSt der Aufwand für die Ermittlung von Overhead- oder Gemeinkosten reduziert werden.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Delbrück hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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

Die **Stadt Delbrück** hat bislang weder eine Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen noch strategische oder operative Ziele hierzu formuliert und dokumentiert. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

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

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

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

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.

- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung unabdingbar. Zudem ist es erforderlich, die Zustände zwischen den Erfassungen theoretisch fortzuschreiben. Neben den Abschreibungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernde Faktoren sind ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen.

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

➔ **Empfehlung**
Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

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

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

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

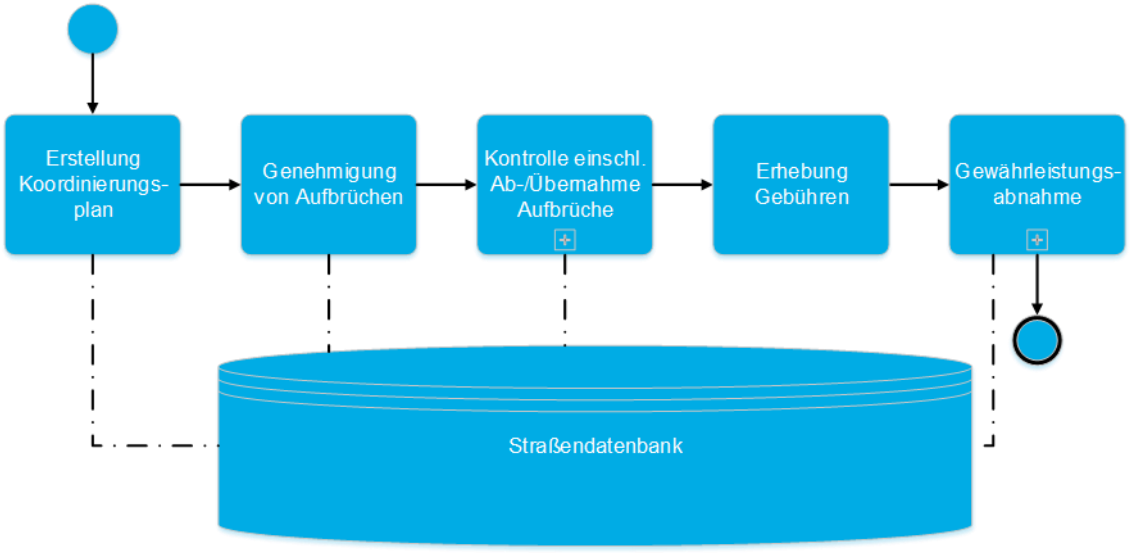
➔ **Feststellung**
Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Delbrück nicht beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess

integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Derzeit ist der Prozess des Aufbruchmanagements in **Delbrück** nicht beschrieben und dokumentiert. In der praktischen Arbeit hat sich ein Verfahren entwickelt, das aber in vielen Prozessschritten noch optimiert werden kann. Da die Stadt aktuell keine Straßendatenbank einsetzt, kann der Prozess aktuell auch nicht darin abgewickelt werden.

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

Die Stadt Delbrück sollte wie bereits im Kapitel Steuerung beschrieben zeitnah eine Straßendatenbank implementieren. In diesem Zuge sollte sie auch das Aufbruchmanagement als ein Modul integrieren.

- **Empfehlung**
  Hat die Stadt Delbrück eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Aktuell stimmt sich die Stadt Delbrück lediglich maßnahmenbezogen mit den Versorgungsträgern ab. Eine systematische Koordinierung aller Maßnahmen der Stadt und der Versorgungsträger mit regelmäßigen Abstimmungsgesprächen und der Erstellung eines Koordinierungsplans erfolgt nicht. Eine Ausnahme bilden derzeit lediglich die Maßnahmen durch das Unternehmen „Deutsche Glasfaser“. Hier finden regelmäßige Treffen zu den geplanten Maßnahmen statt.

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

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.

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

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

Für die Genehmigung von Aufbrüchen ist der Fachbereich VI – Bauen und Planen – zuständig. Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen. Aktuell werden die Aufbrüche in zwei Excel-Listen – getrennt nach Telekom und anderen Versorgungsträgern - dokumentiert. Hierin sind das Datum des Anschreibens, der Stadtteil und die Straße, die Maßnahme, die vorgesehene Ausführungszeit und die ausführende Firma dokumentiert.

In Delbrück sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, den Baubeginn dem Fachbereich Bauen und Planen anzuzeigen.

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

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Delbrück in der Genehmigungsverfügung. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwie-

sen, ein Handbuch z. B. auch in Form eines Flyers zu erstellen, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt.

Vor dem Beginn der Maßnahme sollte die Stadt den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie den später wiederhergestellten Zustand mit dem Ausgangszustand im Rahmen der Kontrollen des Aufbruchs abgleichen und mögliche Mängel belegen und so Unstimmigkeiten leichter aufklären. Die Stadt Delbrück führt nur bei größeren Maßnahmen und bei Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“ vor Beginn eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger durch und protokolliert den Ausgangszustand. Die Stadt Delbrück sollte zusätzlich dokumentieren und festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht, sofern der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin erfolgt.

Während der Bauausführung führt die Stadt Delbrück bei größeren Maßnahmen und Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“ stichprobenhaft Kontrollen durch. Aktuell kontrolliert die Stadt etwa ein Drittel der Aufbrüche. Die Auswahl, welche Maßnahmen kontrolliert werden, trifft sie aufgrund von Erfahrungswerten. Die Stadt sollte hier objektive Kriterien festlegen, nach denen sie die Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Dies können beispielsweise Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Fläche sein. Auch Besonderheiten wie die Häufigkeit von Mängeln bei vorherigen Maßnahmen oder ob es sich um neue Firmen handelt sollten berücksichtigt werden. Zusätzlich sollte die Stadt auch bei anderen Aufbrüchen und nicht nur bei Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“ die zu erbringenden Nachweise der Unternehmen im Rahmen der Eigenüberwachung und Kontrolle einfordern. So kann sie die Ausführung dokumentieren.

Stellt die Stadt im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert sie die ausführende Firma und den Vorhabenträger. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

Nach Beendigung der Maßnahme sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, der Stadt die Fertigstellung der Maßnahme anzuzeigen. Eine Ab- bzw. Übernahme der Maßnahme führt die Stadt nicht durch. Eine Ausnahme bilden hier wiederum nur die Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“.

➔ **Empfehlung**
Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Delbrück für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Dabei liegt der Fokus jedoch auf der Verkehrssicherheit, also der Überprüfung, ob Gefahrenstellen vorliegen. Mängel werden nicht systematisch aufgenommen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden. In den Excel-Listen sind derzeit alle Aufbrüche dokumentiert, so dass sie von den Straßenbegehern in ihren Touren berücksichtigt werden können. Zukünftig sollten die Aufbrüche mit Gewährleistungsfristen in der Straßendatenbank hinterlegt werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist sollte die endgültige Gewährleistungsabnahme durchgeführt werden. Diese findet in Delbrück jedoch nur für größere Maßnahmen und Maßnahmen der „Deutschen Glasfaser“ statt.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.

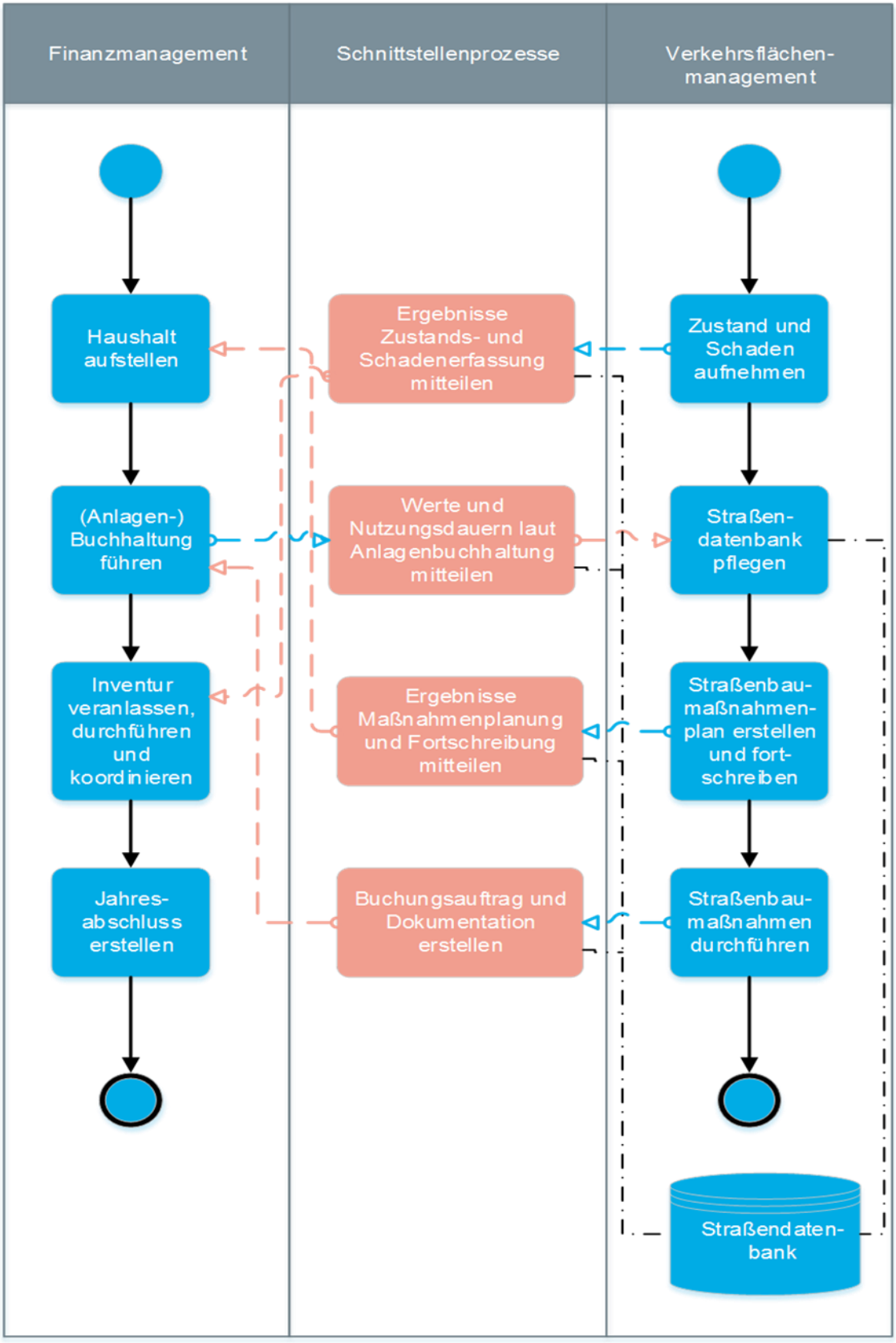
6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- **Feststellung**
  Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung werden in Delbrück bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer Zustandserfassung und –bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss und die körperliche Inventur zu gewährleisten.

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



Für die Eröffnungsbilanz hat die **Stadt Delbrück** ihre Straßen und Wirtschaftswege erfasst und aufgenommen. Aus der damals noch genutzten Straßendatenbank hat sie die Informationen in die Anlagenbuchhaltung eingespielt. Damit war zu Beginn eine einheitliche Datenbasis mit identischen Anlagegütern sichergestellt.

Allerdings wurde die Straßendatenbank seitdem nicht mehr gepflegt und fortgeschrieben und wird auch nicht mehr genutzt (vgl. hierzu die Ausführungen im Berichtsteil Straßendatenbank). Damit fehlt dem Verkehrsflächenmanagement die wesentliche Grundlage für die Steuerung ihrer Erhaltung. In der Straßendatenbank sollten sämtliche Informationen zu den einzelnen Abschnitten zentral hinterlegt und damit jederzeit abrufbar sein. Damit ist die Straßendatenbank auch ein wesentliches Instrument für das Verkehrsflächenmanagement im Rahmen dieses Schnittstellenprozesses.

➔ **Empfehlung**
Mit der neu zu implementierenden Straßendatenbank und der damit einhergehenden Zustandserfassung und –bewertung muss die Stadt Delbrück sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung identisch sind.

➔ **Empfehlung**
Die Straßendatenbank sollte das führende System sein, da hier detaillierte Informationen zu den einzelnen Abschnitten hinterlegt werden. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung erleichtern die Abstimmung.

Die Stadt schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus den Fachbereichen VI und VII. Ein systematisierter Abgleich ist aber nicht erfolgt. Da keine Straßendatenbank mehr genutzt wird und es auch keine andere digitale Dokumentation im Verkehrsflächenmanagement gibt, war dies so auch nicht möglich. Für den Jahresabschluss ist der Abgleich jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich.

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

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen zwingend erforderlich. Damit die Zustandserfassung für die Inventur einer örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses Stand halten kann, sind bei der Zustandserfassung die formalen Vorgaben der Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur zu beachten. Eine Dokumentation ist hierzu ebenso erforderlich wie die enge Abstimmung zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement zu den Vorgaben für die Zustandserfassung für die Inventur.

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

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Die noch durchzuführende Zustandserfassung und –bewertung sollte dabei so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden kann.

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

Insgesamt zeigt sich, dass die Verbindung von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in Delbrück mit Blick auf die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch optimiert werden kann. Die Verkehrsflächenerhaltung kann nur dann langfristig wirtschaftlich gesteuert werden, wenn es gelingt, finanzwirtschaftliche und technische Aspekte zu verzahnen und in eine ganzheitliche Betrachtung einzubetten.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Delbrück gehört im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den sehr dünn besiedelten Städten. Das große Stadtgebiet wirkt dabei tendenziell als belastender Faktor, da viel Verkehrsfläche erforderlich ist, um das gesamte Stadtgebiet zu erschließen. Demgegenüber wirken der hohe Anteil der Wirtschaftswegeflächen und der Anliegerstraßen tendenziell begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf für die Erhaltung.

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

Das Stadtgebiet von **Delbrück** umfasst eine Fläche von rund 157 qkm. Damit gehört Delbrück zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der größten Fläche. Nur elf Kommunen haben ein noch größeres Stadtgebiet. Mit 31.943 Einwohnern zählt die Stadt zu der Hälfte der kleineren Kommunen in diesem Segment. Das Stadtgebiet in Delbrück ist somit dünner besiedelt als mehr als Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Delbrück	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	203	82	327	503	751	2.149	129

Um das große Stadtgebiet zu erschließen, bedarf es in Delbrück einer entsprechend großen Verkehrsfläche. Im gesamten Stadtgebiet unterhält die Stadt knapp 2,6 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf gut 928.000 qm Straßenflächen und 1,66 Mio. qm befestigte Wirtschaftswegeflächen.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben in Delbrück mit rund 64 Prozent einen sehr hohen Anteil an der Verkehrsfläche.

Eine Aufteilung der Straßenfläche nach den unterschiedlichen Straßenkategorien liegt nur aus der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz vor. Diese Daten hat die Stadt nicht fortgeschrieben. Da der Flächenzuwachs mit etwa sieben Prozent im Zeitverlauf nicht so gravierend ist, wird dies auch bei der tendenziellen Verteilung der Straßenkategorien zu keiner wesentlichen Abweichung führen. Nach der damaligen Verteilung entfällt mit fast 92 Prozent der hauptsächliche Anteil der Straßenfläche auf die Anliegerstraßen. Der Anteil der Hauptverkehrsstraßen ist mit knapp fünf Prozent sehr gering. Auf die Hauptsammelstraßen entfällt nur ein Anteil von etwa drei Prozent. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. Somit indiziert die Verteilung der Straßenkategorien einen eher entlastenden Einfluss auf den Finanzbedarf für Erhaltung. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Bei den Straßen ist es der Stadt Delbrück gelungen, über entsprechende Investitionen dem Werteverzehr nicht nur entgegenzuwirken, sondern den Bilanzwert in den letzten zehn Jahren sogar um knapp 1,4 Mio. Euro bzw. rund 3,6 Prozent zu erhöhen. Bei den Wirtschaftswegen hingegen ist in diesen zehn Jahren ein Substanzverzehr von rund 12,4 Mio. Euro bzw. knapp 38 Prozent zu verzeichnen.

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

Die Verkehrsflächen sind in Delbrück bilanziell mit einem Wert von gut 57 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31.12.2018). Davon entfallen auf die Straßen rund 37 Mio. Euro und auf die Wirtschaftswege rund 20 Mio. Euro. Hinzu kommen noch etwa 2,6 Mio. Euro für Anlagen im Bau, die fast ausschließlich auf die Straßen entfallen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen

Kennzahlen	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächen								
Verkehrsflächenquote in Prozent	26,8	26,0	25,2	24,8	24,4	24,2	23,4	22,4
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	22,53	22,33	21,64	21,89	22,12
Straßen								
Straßenquote in Prozent	14,4	14,4	14,6	14,9	15,0	15,2	15,2	14,8
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je qm Straßenfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	36,11	36,72	36,12	37,89	39,87
Wirtschaftswege								
Wirtschaftswegequote in Prozent	12,4	11,6	10,7	9,9	9,5	8,9	8,2	7,6
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	15,11	14,43	13,61	12,96	12,22

Die Verkehrsflächenquote bzw. die Straßen-/Wirtschaftswegequote zeigt den Anteil des jeweiligen Vermögens (Bilanzwert einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Im Jahr 2008 lag die Verkehrsflächenquote noch bei knapp 27 Prozent. Rund 54 Prozent entfielen dabei auf die Straßen und etwa 46 Prozent auf die Wirtschaftswege. Im Zeitverlauf ist der Anteil des Wirtschaftswegevermögens an der Bilanzsumme kontinuierlich zurückgegangen. Der Anteil des Straßenvermögens hingegen ist bis zum Jahr 2017 gestiegen und erstmals in 2018 wieder rückläufig. Die Verkehrsflächenquote liegt in 2018 insgesamt bei nur noch gut 22 Prozent. Dabei haben sich die Anteile von Straßen- und Wirtschaftswegevermögen deutlich verschoben. War das Verkehrsflächenvermögen 2008 noch fast zu gleichen Teilen auf Straßen und Wirtschaftswege verteilt, liegt der Anteil des Straßenvermögens in 2018 bei rund zwei Drittel des Verkehrsflächenvermögens.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Auch hier zeigt sich im Zeitverlauf bei den Straßen und den Wirtschaftswegen ein gegenläufiger Trend. Während der durchschnittliche Bilanzwert der Straßen im Zeitverlauf steigt, ist der durchschnittliche Bilanzwert der Wirtschaftswege rückläufig.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

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

- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Delbrück entfallen etwa 64 Prozent der Verkehrsfläche auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege. Bei den Straßen handelt es sich ganz überwiegend - fast 92 Prozent der Straßenfläche - um Anliegerstraßen. Diese sind in ihrer Herstellung günstiger als die Hauptsammelstraßen (Anteil von drei Prozent) und die kostenintensiveren Hauptverkehrsstraßen (Anteil knapp fünf Prozent).

Die Stadt Delbrück hat für die Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren und für die Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgesetzt. Die unterschiedliche Nutzungsdauer ist unter anderem auch ein Grund dafür, dass das Vermögen der Wirtschaftswege im Vergleich zu den Straßen in der Stadt Delbrück bilanziell schneller abnimmt und der Anteil an der Bilanzsumme deutlicher zurückgeht.

Gewichtet man diese Nutzungsdauern nach den jeweiligen Flächen für die Straßen und Wirtschaftswege, ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von 35 Jahren. Die Erfahrungen zeigen, dass unabhängig von der Größe der Kommune die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen im Durchschnitt bei etwa 50 Jahren liegt. Die jährlichen Abschreibungen sind in Delbrück somit höher und das Verkehrsflächenvermögen wird schneller abgeschrieben als in der Mehrzahl der anderen Kommunen.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. Während die Investitionsquoten bei den Wirtschaftswegen im betrachteten Zeitraum von 2014 bis 2018 nur zwischen 5,5 und 15,8 Prozent liegen, bewegen sie sich bei den Straßen in allen Jahren deutlich über 90 bis hin zu 190 Prozent. Bei den Wirtschaftswegen handelt es sich dabei ausschließlich um Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Bei den Straßen führen auch Neubaumaßnahmen zu den hohen Investitionsquoten. Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 75 Prozent.

Die Investitionstätigkeit der Stadt Delbrück spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzwerte im Zeitverlauf wider.

Entwicklung der Bilanzwerte in Mio. Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Straßen	38,18	37,95	37,65	37,56	37,76	37,55	38,14	38,03	38,77	40,09	39,57
Wirtschaftswege	32,80	31,43	30,15	28,88	27,66	26,40	25,24	24,02	22,74	21,58	20,39
Verkehrsflächen	**70,98**	**69,38**	**67,80**	**66,44**	**65,42**	**63,95**	**63,39**	**62,05**	**61,51**	**61,67**	**59,95**

Der Bilanzwert der Straßen zeigt mit leichten Schwankungen eine insgesamt ansteigende Tendenz. Von 2008 bis 2018 ist in Delbrück ein Vermögenszuwachs von gut drei Prozent zu verzeichnen. Demgegenüber sinkt der Vermögenswert der Wirtschaftswege jährlich. Im Zeitverlauf summiert sich der Rückgang auf fast 38 Prozent. Bei den Wirtschaftswegen konnte die Stadt Delbrück anders als bei den Straßen dem regelmäßigen Werteverzehr nicht über ausreichende Investitionen entgegenwirken. Für die Verkehrsflächen insgesamt zeigt sich damit auch ein bilanzieller Werteverlust von rund 15,5 Prozent.

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

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

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

Einflussfaktoren Durchschnitt 2014 - 2018

Kennzahlen	Richtwert	Delbrück
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,35
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	41,45
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	69,30

Wie eingangs unter dem Abschnitt „Datenlage“ erläutert sind die Kennzahlen für die Stadt Delbrück mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet. Die Unterhaltungsaufwendungen enthalten nicht den gesamten Ressourcenverbrauch auf Vollkostenbasis. Der Anlagenabnutzungsgrad konnte nicht nach den Flächen der einzelnen Abschnitte, sondern nur insgesamt mit den Flächen der Straßen und Wirtschaftswege gewichtet werden. Dennoch sind die Kennzahlen geeignet, um Tendenzen aufzuzeigen und Indikatoren für Optimierungen zu liefern.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild. Für die Stadt Delbrück indizieren alle drei Einflussfaktoren auf die gesamte Verkehrsfläche bezogen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher und differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen.

6.6.1 Alter und Zustand

- **Feststellung**
  Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert aus bilanzieller Sicht ein Risiko für die Verkehrsflächenerhaltung und lässt zukünftig einen entsprechenden Reinvestitionsbedarf erwarten. Informationen, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen dieses bilanzielle Risiko bestätigt, liegen in Delbrück nicht vor.

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

Die **Stadt Delbrück** hat für ihre Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren und für die befestigten Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgesetzt. Zum 31. Dezember 2018 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Straßen bei rund 18 Jahren und für die Wirtschaftswege bei nur noch rund sieben Jahren. Gewichtet nach den jeweiligen Flächen für die Straßen und für die Wirtschaftswege ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von rund elf Jahren. Eine Entwicklung der durchschnittlichen Restnutzungsdauern im Zeitverlauf konnte die Stadt Delbrück nicht ermitteln.

Anlagenabnutzungsgrad 2018

Kennzahlen	Delbrück
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	69,30
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	60,30
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	76,83

Die bilanzielle Betrachtung zeigt eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dabei wirkt sich insbesondere die nur noch geringe Restnutzungsdauer der Wirtschaftswege von rund sieben Jahren entsprechend aus. Mehr als Dreiviertel des Wirtschaftswegevermögens sind in Delbrück bilanziell bereits abgeschrieben.

Die Stadt Delbrück hat für ihre Verkehrsflächen im Vergleich zu anderen Kommunen eine geringe Gesamtnutzungsdauer angesetzt. Dies führt dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kommunen. Die Erfahrungen zeigen auch, dass Straßen bei regelmäßiger, angemessener Unterhaltung und keinen Veränderungen in der Belastung insbesondere durch

Schwerlastverkehr in der Regel deutlich länger in einem gut nutzbaren Zustand gehalten werden können als die hier angesetzten 45 Jahre.

Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur insbesondere den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen. Die Stadt Delbrück hat jedoch nach der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz keine weitere Zustandserfassung und –bewertung durchgeführt. Auch in der vorliegenden Datei aus der alten Straßendatenbank sind keine Schäden oder Zustandsklassen dokumentiert.

Wie bereits im Kapitel Steuerung dargestellt, erachtet die gpaNRW eine Straßendatenbank für sinnvoll und notwendig. Hier werden an zentraler Stelle einheitlich für alle Verkehrsflächen die wesentlichen Informationen gepflegt. Zu diesen wesentlichen Informationen zählen auch die Zustände und Schäden, die zusätzlich mit Fotos dokumentiert werden können. Über die regelmäßigen Zustandserfassungen werden die Daten aktuell gehalten und die Entwicklung des Zustandes kann dokumentiert und ausgewertet werden. So lässt sich beurteilen, wie sich die bisherige Strategie auf den Zustand der Verkehrsflächen ausgewirkt hat und ob ggf. gegengesteuert werden muss.

Die Zustandserfassung muss nach einheitlichen Vorgaben erfolgen. Mit dem Einsatz einer Straßendatenbank bietet es sich an, diese Erfassung IT-gestützt vorzunehmen, so dass die Informationen direkt in die Datenbank übernommen werden.

Für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur ist eine Zustandserfassung unabdingbar. Nur dadurch können der tatsächliche Zustand und damit auch der tatsächliche Wert des Vermögensgegenstandes dem aktuellen Buchwert gegenübergestellt werden. (Vgl. hierzu die Ausführungen zum Schnittstellenprozess Finanz- und Verkehrsflächenmanagement)

- **Empfehlung**
  Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung für ihr gesamtes Straßen- und Wirtschaftswegenetz durchführen. Die Informationen sollte sie in die neu zu implementierende Straßendatenbank einpflegen.

- **Empfehlung**
  Die Zustandserfassungen und –bewertungen sollte die Stadt zukünftig in regelmäßigen Abständen durchführen. Und auch zwischen den Erfassungen sind die Informationen in der Straßendatenbank laufend zu pflegen und fortzuschreiben.

6.6.2 Unterhaltung

- **Feststellung**
  Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Delbrück nicht ausreichend differenziert, um verlässliche Aussagen zu treffen, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können. Ein geringer Anteil an nachhaltigen Instandsetzungsmaßnahmen indiziert aber ein Risiko für die Erhaltung. Gerade bei den Wirtschaftswegen erscheinen auch die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen zu gering für eine angemessene und wirtschaftliche Unterhaltung.

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

Die **Stadt Delbrück** hat, wie bereits im Kapitel Steuerung thematisiert, keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Somit liegen ihr die Unterhaltungsaufwendungen nicht auf Vollkostenbasis vor. Die tatsächlichen Unterhaltungsaufwendungen werden somit etwas höher liegen. Gleichwohl können wir die von der Stadt ermittelten Unterhaltungsaufwendungen heranziehen, um Tendenzen aufzuzeigen.

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen Straßen	629.063	645.880	671.633	773.469	771.647
Unterhaltungsaufwendungen Wirtschaftswege	192.649	184.539	201.977	187.113	190.418
Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen	**821.712**	**830.418**	**873.610**	**960.582**	**962.065**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen sind im Zeitverlauf um rund 17 Prozent gestiegen. Während die zur Verfügung stehenden Mittel für die Unterhaltung bei den Wirtschaftswegen relativ konstant und im Eckjahresvergleich sogar leicht gesunken sind, standen für die Unterhaltung der Straßen jährlich höhere Unterhaltungsaufwendungen zur Verfügung. Bezogen auf die jeweiligen Flächen ergibt sich folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen Straßen je qm Straßenfläche	0,69	0,71	0,73	0,83	0,83
Unterhaltungsaufwendungen Wirtschaftswege je qm Wirtschaftswegefläche	0,12	0,11	0,12	0,11	0,11
Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen je qm Verkehrsfläche	**0,32**	**0,32**	**0,34**	**0,37**	**0,37**

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,37 Euro je qm für die Verkehrsflächen setzt die Stadt Delbrück nicht mal ein Drittel der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen mit 0,34 Euro je qm nochmals niedriger. Im Zeitverlauf zeigt sich mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen zwar eine positive Tendenz, der Richtwert wird aber weiterhin deutlich unterschritten.

Bei der getrennten Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach den Straßen und Wirtschaftswegen zeigt sich bei den Straßen ein deutlich höheres Niveau als bei den Wirtschaftswegen.

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

In Delbrück haben die Wirtschaftswege aufgrund ihrer großen Fläche einen wesentlichen Einfluss auf den Erhaltungsbedarf. Wirtschaftswege sind in der Regel mit geringeren Mitteln angemessen zu unterhalten. Zieht man hierzu das Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung der FGSV aus dem Jahr 2004 heran, so wurde dort für die Wirtschaftswege ein Richtwert von 0,80 Euro je m² und für die Anliegerstraßen von 1,10 Euro je m² ausgewiesen. Allerdings erscheinen die in Delbrück für die Unterhaltung der Wirtschaftswege eingesetzten Ressourcen von gerade einmal 0,11 Euro je qm im Durchschnitt der letzten fünf Jahre zu gering. Auch im Vergleich zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen, bei denen Wirtschaftswege ebenfalls oft von großer Bedeutung sind, würde sich die Stadt Delbrück mit den Unterhaltungsaufwendungen auf sehr niedrigem Niveau – unterhalb des ersten Viertelwertes - bewegen.

Bei den Straßen stehen in Delbrück mit 0,83 Euro je qm zuletzt deutlich höhere Unterhaltungsaufwendungen zur Verfügung. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,76 Euro je qm. Die im Zeitverlauf steigende Tendenz wirkt sich hier positiv aus. Da es sich bei den Straßen in Delbrück vorwiegend um Anliegerstraßen handelt (Anteil von 92 Prozent), kann dies begünstigend auf den erforderlichen Finanzbedarf wirken. Die Anliegerstraßen unterliegen in aller Regel einer geringeren Verkehrsbelastung als Hauptverkehrsstraßen. Insofern ist der Unterhaltungsbedarf bei den Anliegerstraßen tendenziell geringer als bei Hauptverkehrsstraßen.

In Delbrück indiziert der hohe Anteil an Wirtschaftswegen und Anliegerstraßen eine begünstigende Wirkung auf den Finanzbedarf für die Unterhaltung. Aber auch wenn der Richtwert für Delbrück individuell geringer ausfallen könnte, so erscheinen die eingesetzten Mittel zumindest bei den Wirtschaftswegen zu gering für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung.

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auskömmlich sind oder nicht und in welcher Höhe Ressourcen eingesetzt werden müssten, müssen zusätzliche Daten und Informationen vorliegen. Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist dabei u. a. von Bedeutung:

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Der Bauhof führt in Delbrück für die Straßen die betriebliche Erhaltung und kleinere Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung durch. Die Wirtschaftswegeunterhaltung erfolgt vollständig durch den Bauhof. Eine genaue Aufteilung der Erhaltungsaufwendungen in Eigen- und Fremd-

leistungen kann die Stadt Delbrück nicht vornehmen. Auf dem Sachkonto für die Fremdleistungen werden gleichzeitig auch die Materialeinkäufe des Bauhofes gebucht. Wir haben diese Differenzierung dennoch herangezogen, um so zumindest die Tendenzen aufzuzeigen.

Anteil Eigenleistung

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen Straßenfläche in Prozent	75,23	74,77	76,02	66,77	69,18
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen befestigte Wirtschaftswege in Prozent	87,86	92,72	85,23	93,22	95,34

Der Anteil der Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen ist in Delbrück sowohl für die Straßen als auch für die Wirtschaftswege sehr hoch. Der Bauhof sollte, wie es auch in Delbrück der Fall ist, grundsätzlich nur in der betrieblichen Erhaltung und bei kleineren Instandsetzungsmaßnahmen tätig sein. Die Arbeiten beschränken sich damit auf kurzfristige Maßnahmen ohne nachhaltigen Effekt. Dies bedeutet, dass in Delbrück bei den Wirtschaftswegen, da hier ausschließlich der Bauhof tätig ist, keinerlei nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt werden. Auch bei den Straßen beschränken sich diese nachhaltigen Maßnahmen auf maximal 30 Prozent der Erhaltungsaufwendungen. In 2018 sind somit weniger als 0,15 Euro je qm in die nachhaltige Erhaltung der Straßen geflossen. In den Vorjahren lag diese Kennzahl auf einem noch niedrigeren Niveau.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob der hohe Anteil der Eigenleistungen im Rahmen der Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege im Sinne einer langfristigen Erhaltungsstrategie wirtschaftlich ist. Hohe Eigenleistungen sind ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen.

Durch eine differenzierte Darstellung und Analyse der einzelnen Erhaltungsmaßnahmen und der durch den Bauhof erbrachten Leistungen kann die Stadt Delbrück konkrete Optimierungen für die jeweiligen Maßnahmen identifizieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ggf. zielgerichteter verteilen und damit im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

Um analysieren und bewerten zu können, ob die Unterhaltung angemessen ist, ist auch eine regelmäßige Zustandserfassung und –bewertung notwendig. Über die Entwicklung im Zeitverlauf lässt sich ableiten, ob die gewählte Strategie mit den eingesetzten Finanzressourcen geeignet war, den Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum

abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

6.6.3 Reinvestitionen

- **Feststellung**
  Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote bei den Wirtschaftswegen erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig deutlich erhöhen.

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

Die **Stadt Delbrück** hat im Zeitraum von 2014 bis 2018 durchschnittlich gut 1,2 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von durchschnittlich 2,7 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von durchschnittlich rund 112.000 Euro.

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

Reinvestitionsquote im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	93,75	26,32	65,64	130,25	58,12
Reinvestitionsquote Wirtschaftswege in Prozent	15,24	10,36	5,54	15,82	12,24
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	**52,87**	**18,82**	**35,18**	**74,08**	**37,71**

Bei der getrennten Betrachtung der Straßen und Wirtschaftswege wird deutlich, dass ein Großteil der Reinvestitionen in Delbrück in die Straßen fließt. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Straßen bei 75 Prozent. Nur wenige Kommunen können eine so hohe Quote erreichen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings auch, dass die Stadt Delbrück mit 45 Jahren eine kurze Gesamtnutzungsdauer für ihre Straßen gewählt hat. Die jährlichen Abschreibungen sind also entsprechend höher als in anderen Kommunen. Mit dem Anlagenabnutzungsgrad von rund 60 Prozent für das Straßennetz zeigt sich bilanziell eine Überalterung dieses Vermögens. In der Folge bedeutet dies, dass auch zukünftig entsprechend hohe Reinvestitionen zu erwarten sind. Jedoch muss hierbei auch immer der tatsächliche Zustand herangezogen werden, um zu beurteilen, welche Maßnahmen aus technischer Sicht erforderlich sind. Hier fehlt der Stadt Delbrück noch eine Zustandserfassung und –bewertung, die gerade in der Entwicklung im Zeitverlauf von großer Bedeutung ist.

Bei den Wirtschaftswegen hingegen liegt die Reinvestitionsquote in den betrachteten fünf Jahren im Durchschnitt bei nur zwölf Prozent. Gerade aber der hohe Anlagenabnutzungsgrad von

77 Prozent und der deutlich gesunkene Bilanzwert deuten aus bilanzieller Sicht bereits auf einen hohen Reinvestitionsbedarf hin. Unter Berücksichtigung der zusätzlich noch sehr geringen Unterhaltungsaufwendungen erscheint die Erhaltung des Wirtschaftswegenetzes in Delbrück risikobehaftet.

- **Empfehlung**
  Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr bei den Wirtschaftswegen zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Delbrück die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der durchzuführenden Zustandserfassung und –bewertung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen ist in Delbrück nicht an einer zentralen Stelle gebündelt, sondern auf zwei Fachbereiche aufgeteilt.	160	E1	Die Stadt Delbrück sollte versuchen, die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen insgesamt zu zentralisieren. Dadurch kann sie Schnittstellen reduzieren und so die Steuerung mit Blick auf eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erleichtern und optimieren.	160
F2	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann die Stadt Delbrück noch optimieren. Viele Daten liegen zwar grundsätzlich vor oder sind auswertbar, es fehlt jedoch eine ausreichende Transparenz, um die Informationen für die zielgerichtete, nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen zu können.	161	E2	Die Stadt Delbrück sollte die Flächendaten zu ihren Verkehrsflächen aktualisieren und dabei auch den tatsächlichen Zustand sowie die vorhandenen Schäden aufnehmen und diese Informationen laufend pflegen und fortschreiben. Die Finanzdaten sollte sie, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Zudem sollte die Stadt zusätzliche Informationen wie u. a. die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.	161
F3	Die Stadt Delbrück nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten, und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.	162	E3.1	Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig, die wesentlichen Informationen zu ihren Verkehrsflächen neu aufnehmen und in einer neu anzuschaffenden Straßendatenbank integrieren. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer systematischen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.	162
			E3.2	Im Rahmen einer systematischen Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Delbrück die Zustandsdaten ihrer Verkehrsflächen aufnehmen und in die Straßendatenbank integrieren. Zudem sollte sie auch die Aufbau- und Erhaltungsdaten sukzessive in die Datenbank einpflegen.	163

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Delbrück führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Damit kann sie den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht abbilden.	163	E4	Die Stadt Delbrück sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können. Dabei müssen alle Kosten einfließen, die im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen entstehen.	165
F5	Die Stadt Delbrück hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	165	E5.1	Die Stadt Delbrück sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die die Leitziele konkretisiert und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.	165
			E5.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	166
Prozessbetrachtung					
F6	Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in Delbrück nicht beschrieben und dokumentiert. Viele Prozessschritte können noch optimiert werden. Insbesondere durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinheitlicht und damit auch erleichtert und optimiert werden.	166	E6.1	Hat die Stadt Delbrück eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	167
			E6.2	Die Stadt Delbrück sollte die geplanten Maßnahmen mit den Maßnahmen der Versorgungsträger regelmäßig und systematisch koordinieren.	168
			E6.3	Die Stadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.	168
			E6.4	Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Delbrück für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.	169
			E6.5	Die Stadt Delbrück sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche	169

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden. In den Excel-Listen sind derzeit alle Aufbrüche dokumentiert, so dass sie von den Straßenbegehern in ihren Touren berücksichtigt werden können. Zukünftig sollten die Aufbrüche mit Gewährleistungsfristen in der Straßendatenbank hinterlegt werden.	
			E6.6	Die Stadt Delbrück sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.	170
F7	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung werden in Delbrück bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer Zustandserfassung und –bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss und die körperliche Inventur zu gewährleisten.	170	E7.1	Mit der neu zu implementierenden Straßendatenbank und der damit einhergehenden Zustandserfassung und –bewertung muss die Stadt Delbrück sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung identisch sind.	172
			E7.2	Die Straßendatenbank sollte das führende System sein, da hier detaillierte Informationen zu den einzelnen Abschnitten hinterlegt werden. Gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung erleichtern die Abstimmung.	172
F8	Die Stadt Delbrück wurde bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht.	172	E8	Die Stadt Delbrück sollte das Verfahren für die körperliche Inventur zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement abstimmen und in einer Inventurrichtlinie dokumentieren. Die noch durchzuführende Zustandserfassung und –bewertung sollte dabei so erfolgen, dass sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Inventur genügt und als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden kann.	173
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F9	Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und insbesondere der Wirtschaftswege zeigen bilanziell eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies indiziert ein Risiko für die Verkehrsflächenerhaltung und wird zukünftig einen entsprechend hohen Investitionsbedarf nach sich ziehen. Informationen, ob und inwieweit der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen dieses bilanzielle Risiko bestätigt, liegen in Delbrück nicht vor.	178	E9.1	Die Stadt Delbrück sollte möglichst kurzfristig eine Zustandserfassung und –bewertung für ihr gesamtes Straßen- und Wirtschaftswegenetz durchführen. Die Informationen sollte sie in die neu zu implementierende Straßendatenbank einpflegen.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E9.2	Die Zustandserfassungen und –bewertungen sollte die Stadt zukünftig in regelmäßigen Abständen durchführen. Und auch zwischen den Erfassungen sind die Informationen in der Straßendatenbank laufend zu pflegen und fortzuschreiben.	179
F10	Die Datenlage hinsichtlich der Unterhaltungsaufwendungen und Erhaltungsmaßnahmen ist in Delbrück nicht ausreichend differenziert, um verlässliche Aussagen zu treffen, ob und in wie weit die eingesetzten Finanzmittel eine langfristige wirtschaftliche Erhaltung gewährleisten können. Ein geringer Anteil an nachhaltigen Instandsetzungsmaßnahmen indiziert aber ein Risiko für die Erhaltung. Gerade bei den Wirtschaftswegen erscheinen auch die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen zu gering für eine angemessene und wirtschaftliche Unterhaltung.	179	E10.1	Die Stadt Delbrück sollte mit der Einführung einer Kostenrechnung auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, in wie weit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	181
			E10.2	Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob der hohe Anteil der Eigenleistungen im Rahmen der Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege, im Sinne einer langfristigen Erhaltungsstrategie wirtschaftlich ist. Hohe Eigenleistungen sind ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen.	182
			E10.3	Die Stadt Delbrück sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen insbesondere bei den Wirtschaftswegen aber auch bei den Straßen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.	182
F11	Die kontinuierlich geringe Reinvestitionsquote bei den Wirtschaftswegen erscheint in Zusammenhang mit der nur noch geringen Restnutzungsdauer sowie den geringen Unterhaltungsaufwendungen risikobehaftet. Der Reinvestitionsbedarf wird sich ausgehend von diesen Indikatoren zukünftig deutlich erhöhen.	183	E11	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr bei den Wirtschaftswegen zu stoppen und umzukehren, sollte die Stadt Delbrück die Reinvestitionen unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der durchzuführenden Zustandserfassung und –bewertung zukünftig bedarfsgerecht erhöhen.	184

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de
i www.gpa.nrw.de