

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der kleinen kreisangehörigen  
Kommunen 2011 bis 2013*

## → Vorwort

Die GPA NRW hat im Zeitraum von Ende 2011 bis Ende 2013 zum zweiten Mal das Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen überörtlich geprüft. Dieses umfasst Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 4.137 und 24.942. Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis in das erste Quartal des Jahres 2014 erstreckt. Prüfinhalte waren Finanzen, Personal, Gebäudewirtschaft, Bauhof/Bauleistungen. Hierbei hat die GPA NRW auch Steuerungsaspekte berücksichtigt. Kommunen, die dem Stärkungspakt unterliegen, wurden nur insoweit geprüft, als die Prüfinhalte nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task-Force waren.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es danach, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen.

Die Handlungsempfehlungen, die sich im Wesentlichen aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs ergeben, sind mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Kommunen abgeglichen worden. Hierbei haben wir folgende Strukturmerkmale, unter denen die Kommune handelt, aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt und berücksichtigt:

- Bevölkerungsentwicklung 2008 bis 2030
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2006 bis 2009
- Kaufkraft 2009
- SGB II-Quote 2009 (auf Kreisebene)
- Gemeindefläche 2009 in km<sup>2</sup>

Ergänzend wurde ein Strukturgespräch mit den Bürgermeister\*innen geführt. In diesem Rahmen haben wir die ausgewiesenen Strukturmerkmale im Hinblick auf mögliche mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf die individuelle Situation der Kommune hinterfragt. Ebenso wurden individuelle Struktur- und Standortfaktoren aus Sicht der Kommune diskutiert.

In einigen Prüfgebieten haben wir ein Benchmarking vorgenommen und Potenziale ausgewiesen. Als Benchmark haben wir einen Wert definiert, der von mehreren Kommunen erreicht oder übertroffen worden ist, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und das Ergebnis gezielter Steuerung ist.

Monetäre Potenziale ermitteln wir auf der Grundlage dieses Benchmarks. Die Potenziale werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt.

Wegen des gesetzlichen Übergangszeitraumes zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ von 2005 bis spätestens 2009 haben wir unterschiedliche Datenlagen in den Kommunen vorgefunden. Diesem Umstand haben wir einerseits über die Tiefe der Prüfung, andererseits über die Bewertung im KIWI Rechnung getragen.

## → Zusammenfassung

### Finanzwirtschaft

- Mit Ausnahme des Jahres 2008 war der Mittelwert der Kennzahl „Jahresergebnis je Einwohner“ negativ. Insbesondere die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 wurden in etwa 80 Prozent der Kommunen mit Jahresfehlbeträgen abgeschlossen. Der Eigenkapitalverzehr der geprüften Kommunen summierte sich zwischen 2005 und 2011 auf rund 500 Mio. Euro.
- In Kommunen mit hohem Eigenkapital aufgrund hoher Bewertungen oder untypischen Vermögens (wie z. B. großem Waldbestand) wurde ein bestehender Konsolidierungsbedarf verschleiert.
- Die zunehmenden Belastungen durch die Kreisumlage konnten nicht durch korrespondierende Ertragssteigerungen abgedeckt werden.
- Das mittlere Jahresergebnis der Kommunen unter 7.000 Einwohner war um 84 Euro schlechter als das mittlere Jahresergebnis aller kleinen Kommunen von -143 Euro je Einwohner.
- Die Eigenkapitalquote sank in den Jahren 2009 bis 2011, während sich diese in den Sondervermögen (insbesondere Abwasserbetrieben) erhöht hat. Bisher haben nur wenige Kommunen ihre verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen in die Konsolidierung des Kernhaushaltes einbezogen.
- Im Betrachtungszeitraum waren die hohen Liquiditätskredite im Wesentlichen auf die mangelnde Selbstfinanzierungskraft der Jahre 2009 bis 2011 zurück zu führen.
- Sowohl Investitionskredite wie auch Gesamtverbindlichkeiten konnten zwischen 2005 und 2011 deutlich reduziert werden.
- Die zurückgehenden Investitionen führten zu einem Werteverzehr in den geprüften Kommunen von gesamt 180 Mio. Euro zwischen 2008 und 2011.
- Demografische Aspekte wurden bei Investitionsentscheidungen nicht im erforderlichen Umfang berücksichtigt. Eine deutliche Korrelation zwischen Infrastrukturvermögen und Gemeindefläche konnte nicht festgestellt werden.
- Trotz der überwiegend angewendeten höchstmöglichen Gesamtnutzungsdauern in der Eröffnungsbilanz konnte der Gefahr außerplanmäßiger Abschreibungen von Vermögen oft durch Unterhaltungsmaßnahmen begegnet werden.
- Die tatsächliche Haushaltsbelastung durch Abschreibungen konnte durch die Höhe der Drittfinanzierungsquote deutlich – in einem Fall bis auf 10 Prozent – verringert werden.

## Personal

- Die Personalquote lag zwischen 2,54 und 6,63 Stellen pro 1.000 Einwohner. Bei Kommunen mit durchschnittlicher Einwohnerzahl bedeutet dies eine Stellendifferenz von absolut 58 Stellen zwischen Minimal- und Maximalwert.
- Der Personaleinsatz pro Einwohner stieg mit sinkender Einwohnerzahl – unter 6.000 Einwohner sogar sprunghaft – an.
- Die Bauhofstellen prägten die Personalquote deutlich. Bei einem Gemeindegebiet von ca. 60 Quadratkilometern lagen die Minimalwerte bei 0,7 Stellen und die Maximalwerte bei 1,8 Stellen pro 1.000 Einwohner.
- Die kleinen Kommunen hielten nur noch wenige Stellen im freiwilligen Bereich (außer Schwimmbäder) vor.
- Kommunen mit geringer Einwohnerzahl erreichten die Benchmarks kaum oder gar nicht.
- Interkommunale Zusammenarbeit ist bislang kaum anzutreffen.

## Gebäudewirtschaft/Bauleistungen

- Die Gesamtfläche kommunaler Gebäude pro 1.000 Einwohner reichte von 1.531 m<sup>2</sup> bis 6.006 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche.
- Ein durchschnittliches Gebäudeportfolio in einer Kommune mit 20.000 Einwohnern verursacht Gesamtkosten von ca. 6,4 Mio. Euro jährlich. Die Schulen inklusive der Schulturnhallen stellten mit 53 Prozent der Gesamtfläche die flächenmäßig bedeutendste Nutzungsart dar.
- Der Rückgang der Hauptschule führte bislang nicht zu einer Reduzierung der Schulflächen, da die kleinen Kommunen bestrebt sind, im Sekundarbereich weiterhin ein Schulangebot aufrecht zu erhalten.
- Bei den Schulflächen inklusive der Schulturnhallen zeigten die Prüfungen ein Gesamtpotenzial von insgesamt rund 33 Mio. Euro jährlich auf.
- Überwiegend wurden für die Nutzung kommunaler Gebäude – insbesondere der Schulturnhallen – durch Private und Vereine keine Entgelte erhoben.
- Der Aufwand für die Gesamtreinigung lag in 2011 zwischen 6,86 und 28,65 Euro pro m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche. Der Benchmark von 8,00 Euro wurde nur von 17 der 150 geprüften Kommunen erreicht.
- Der Aufwand für Hausmeisterdienste lag zwischen 4,56 und 17,94 Euro pro m<sup>2</sup>. Der Benchmark von 5,50 Euro wurde von 39 der geprüften 146 Kommunen erreicht.
- In der Bauhofprüfung wurden – nahezu identisch zur letzten Prüfung – im Erfüllungsgrad „Optimierter Bauhof“ Werte zwischen 7 Prozent und 92 Prozent festgestellt. Insbesondere mangelte es am Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung.

- Bei der „Allgemeinen Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ ist der Mittelwert seit der letzten Prüfung von 39 Prozent auf 49 Prozent gestiegen. Dies resultiert im Wesentlichen aus der Umsetzung der damaligen Empfehlungen.
- Die in der Baumaßnahmenprüfung festgestellten Erfüllungsgrade lagen zwischen 73 Prozent und 93 Prozent und korrespondieren mit den Ergebnissen der vorangegangenen Prüfung.
- Die Mittelwerte der Überschreitungs- und Nachtragshöhe haben sich durch optimierte Leistungsbeschreibungen und verbessertes Baukostencontrolling gesteigert.

## → Finanzen

Der inhaltliche und methodische Schwerpunkt der Finanzprüfung lag in der Analyse der strukturellen haushaltswirtschaftlichen Situation einschließlich der Identifikation von Risiken und Belastungen für die zukünftige Haushaltswirtschaft. Hierzu wurden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert.

Wesentliche Einflussfaktoren auf die Ertrags-, Vermögens-, Schulden- und Finanzlage in Form von Sondereffekten sowie als Ergebnis der Bewertungspraxis und Bilanzpolitik hat die GPA NRW dabei ebenso wie auch Rechtmäßigkeitsaspekte in die Analysen einbezogen.

Daneben wurden der Vorbereitungsstand zum ersten Gesamtabchluss sowie die kommunalen Abgaben näher betrachtet, letztere erstmalig hinsichtlich der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Beitragsrechts.

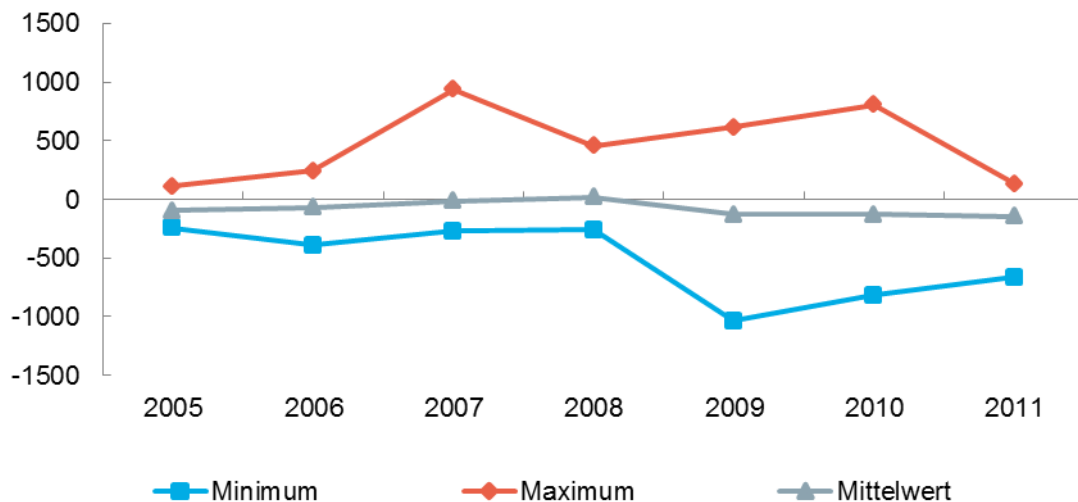
### Jahresergebnisse

Nicht alle Kommunen dieses Segments konnten bis zum Ende der Prüfungen einen vom Rat festgestellten Jahresabschluss vorlegen. Unter Steuerungsaspekten sind diese Kommunen in der KIWI-Systematik schlechter bewertet worden. Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass eine gute haushaltswirtschaftliche Steuerung nicht zwangsläufig zu besseren Jahresergebnissen führt.

Einige Kommunen mussten trotz hoher Defizite kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Dies war auf ein hohes Bilanzvermögen und damit hohe Schwellenwerte nach § 76 Absatz 1 GO zurückzuführen Ursache ist eine hohe Bewertungspraxis des Anlagevermögens. Am Beispiel einiger rheinischer Kommunen betraf dies aber auch ortsspezifische Gegebenheiten wie z. B. ein außerordentlich hohes Waldvermögen. Resümierend kann für diese Fälle festgestellt werden, dass hier die einem HSK-Erfordernis zugrunde liegende Relation von Jahresfehlbeträgen zu allgemeiner Rücklage einen Konsolidierungsbedarf verschleiert.

Mit Ausnahme des Jahres 2008 war der Mittelwert der hoch aggregierten Kennzahl „Jahresergebnis je Einwohner“ negativ. Insbesondere die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 mussten in jeweils etwa 80 Prozent der Kommunen mit Jahresfehlbeträgen abgeschlossen werden. Dies bedeutete einen erheblichen Eigenkapitalverzehr, der sich für die geprüften Kommunen für den Zeitraum 2005 bis 2011 auf mehr als 500 Mio. Euro summierte. Im Jahresabschluss 2011 verfügten rund zwei Drittel dieser Kommunen über keine Ausgleichsrücklage mehr.

## Jahresergebnisse je Einwohner in Euro



Die negative Haushaltsentwicklung der Jahre ab 2008 wurde in stärkerem Maße durch die Höhe der Aufwendungen und weniger durch einen Rückgang der Deckungsmittel verursacht. Hier wirkt sich der deutliche Anstieg des Transferaufwands, in erster Linie durch die Kreisumlage, aus. Die aufgrund des Gewerbesteueraufkommens bessere Ertragssituation im Jahr 2008 hat diesen Trend nur kurzzeitig überlagert.

Insbesondere die kleinsten Kommunen dieses Segments (darunter 14 mit weniger als 7.000 Einwohnern) haben teilweise nur noch sehr beschränkte Handlungsmöglichkeiten, um ihre Haushalte dauerhaft auszugleichen. Einerseits können die geringen Haushaltsvolumina Steuererträge oder unerwarteten Mehraufwand kaum abfedern. Andererseits sind der Effizienz des Verwaltungshandelns Grenzen gesetzt, wie sich beispielhaft den Ausführungen zum Personalteil entnehmen lässt. Vor allem dort, wo eine öffentliche Einrichtungen (Bücherei, Grundschule, Schwimmbad, Bürgerhaus etc.) aufgrund der Größe der Kommune ohnehin nur einmal vorgehalten wird, ist mit der Schließung dieser Einrichtung auch gleich die Aufgabe dieses freiwilligen Angebots dem Grunde nach verbunden.

Das mittlere Jahresergebnis der Kommunen mit weniger als 7.000 Einwohnern lag 2011 mit -227 Euro je Einwohner deutlich unter dem Mittelwert aller Kommunen von -143 Euro je Einwohner. In diesen Fällen hat die GPA NRW empfohlen, über einen deutlichen Ausbau interkommunaler Zusammenarbeit Synergieeffekte insbesondere im Personalbereich zu heben. Wenn auch vereinzelt gute Beispiele angetroffen wurden, so ist in der Gesamtheit hier noch deutliches Entwicklungspotenzial zu sehen.

In den Haushaltsjahren 2012 und 2013 haben sich gegenüber den Vorjahren keine Verbesserungen bei den Kommunen dieses Segments ergeben. Die mittleren Jahresergebnisse beider Jahre lagen jeweils unter -200 Euro je Einwohner. Für eine statistisch belastbare Schlussfolgerung lagen jedoch für beide Jahre zu wenige Werte vor.

## Deckungsmittel

Die Ertragskraft der Kommunen wird wesentlich durch das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel (Real-, Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisung) bestimmt. Im Vergleich mit den Jahren 2007 und 2008 stagnierten diese ab 2009 auf deutlich niedrigerem Niveau. Die höheren Deckungsmittel der Jahre 2007 und 2008 ergaben sich hauptsächlich aus dem hohen Aufkommen bei der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer.

Die Struktur der allgemeinen Deckungsmittel hat sich trotz der Stagnation verändert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat 2009 zu einem deutlichen Rückgang des Gewerbesteueraufkommens geführt. Auch die den Kommunen zufließenden Anteile aus der Einkommensteuer waren 2009 deutlich geringer. Ab 2010 zeigte sich bei beiden Ertragsarten eine positive Entwicklung bei jedoch zugleich rückläufigen Schlüsselzuweisungen.

Die ab 2009 abnehmenden Schlüsselzuweisungen sind zum einen – insbesondere 2010 – auf die Wechselwirkungen mit der Steuerkraft zurückzuführen, zum anderen spiegeln sie 2011 die Neufestsetzungen im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) wider. Die höhere Gewichtung des Soziallastenansatzes im GFG 2011 hat für die überwiegend ländlich geprägten kleinen Kommunen zu einem erkennbaren Rückgang der Schlüsselzuweisungen geführt.

Im Ergebnis haben die veränderten Rahmenbedingungen viele Kommunen zu einer Anhebung der Realsteuerhebesätze veranlasst. Diese Beschlüsse haben unmittelbar zu höheren Erträgen, insbesondere bei der Grundsteuer B geführt.

## Transferaufwand

Die Entwicklung der Kreisumlage belastet die kleinen kreisangehörigen Kommunen in zunehmendem Maße. In den geprüften Kommunen hat die 2011 erhobene Kreisumlage gegenüber der des Jahres 2005 um durchschnittlich mehr als 25 Prozent zugenommen, während die Erträge stagnierten. Die Entwicklung des die Kreisumlage prägenden Sozialtransferaufwands stellt das wesentliche Haushaltsrisiko dar.

Auch die Aufgabe jeglicher eigener freiwilliger Transferleistungen, beispielsweise zu Förderung gesellschaftlicher Zwecke, reicht in zahlreichen Kommunen nicht aus, den Anstieg der Kreisumlage zu kompensieren. Gleichwohl gingen die Empfehlungen der GPA NRW dahin, insbesondere bei kritischer Haushaltssituation diese und andere freiwilligen Leistungen zu reduzieren, aber auch Potenziale bei anderen Ertrags- und Aufwandsarten umfänglich zu nutzen.

## Eigenkapital

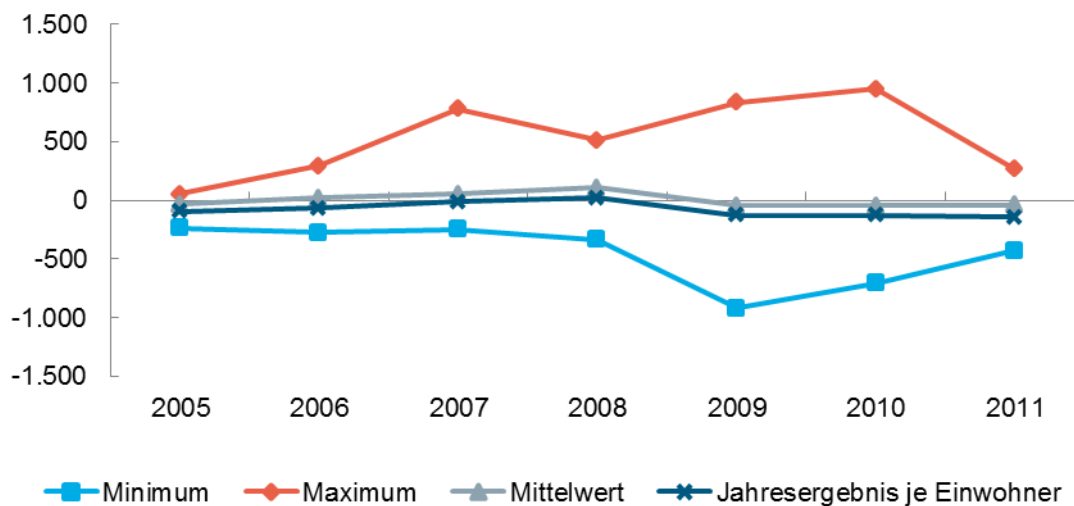
Die Eigenkapitalquoten 1 haben sich infolge der sukzessiv zunehmenden Jahresfehlbeträge in den Jahren 2009 bis 2011 deutlich rückläufig entwickelt. Bereits seit 2006 ist hingegen eine stetige Zunahme der Eigenkapitalquote 1 der in Sondervermögen ausgegliederten Abwasserbetriebe feststellbar. Dies ist auf die erzielten Gewinne zurückzuführen. Die GPA NRW hat empfohlen, auch verbundene Unternehmen konsequent in Haushaltskonsolidierungsprozesse einzubeziehen. Gegebenenfalls wurde auf die Notwendigkeit der Ausschüttung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung aus den erzielten Gewinnen hingewiesen.



## Finanzmittel

Ähnlich wie bei den Jahresergebnissen war auch beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit festzustellen, dass das Jahr 2008 als deutlich bestes Jahr herausstach.

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



Die Differenz zu den Mittelwerten der Jahresergebnisse je Einwohner in der Ergebnisrechnung (siehe die Grafik) verdeutlicht die Auswirkung der nicht zahlungswirksamen Vorgänge wie Abschreibungen und Rückstellungen. Diese beeinflussen zwar das Jahresergebnis einer Kommune, sind aber im Saldo aus laufender Tätigkeit der Finanzrechnung nicht enthalten. Die Differenz entsprach durchschnittlich 84 Euro je Einwohner. Sie repräsentiert etwa das Finanzvolumen, das für die laufenden Tilgungen und die Investitionstätigkeit zur Verfügung stand. Es war jedoch nur 2008 aufgrund der hohen Zuflüsse aus Deckungsmitteln in voller Höhe tatsächlich verfügbar. In den Jahren 2009 bis 2011 verfügten die Kommunen im Mittel über keine Selbstfinanzierungskraft mehr. Sie waren somit nicht in der Lage, aus der laufenden Tätigkeit Finanzmittel für Tilgungen und Investitionen zu erzielen. Dies führte für die Kommunen zu einem Abschmelzen der liquiden Mittel bzw. zur Aufnahme von Liquiditätskrediten.

Die geprüften Kommunen waren sich der hohen Belastung durch Investitionskredite bewusst. Dies zeigt die fortschreitende Entschuldung. Im Vergleich der Eckjahre 2005 bis 2011 konnte die durchschnittliche Höhe der Investitionskredite je Einwohner von 847 Euro auf 613 Euro reduziert werden. Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten von Kernhaushalt und Beteiligungen (von 1.781 auf 1.488 Euro je Einwohner) verdeutlicht dies ebenfalls. Insofern ist dieser Entschuldungsprozess nicht auf Ausgliederungen zurückzuführen.

## Investitionen

Im Jahr 2009 konnte – gegenüber allen anderen betrachteten Jahren – ein deutlich höherer Anteil der Abschreibungen durch Investitionen ausgeglichen werden. Dies ist auf die Mittel des

Konjunkturpaketes II zurückzuführen. In keinem der betrachteten Jahre konnten die geprüften Kommunen in der Summe einen Ausgleich der bilanziellen Abschreibungen durch Investitionen darstellen. Dies entspricht einem Wertverlust von insgesamt rund 180 Mio. Euro.

Die Investitionstätigkeit beruhte im Allgemeinen nicht auf einem Zukunftsmodell, das beispielsweise auch demografische Entwicklungen berücksichtigt, sondern wurde tendenziell an den verfügbaren Mitteln aus Selbstfinanzierungskraft, investiven Einzahlungen und verfügbaren liquiden Mitteln ausgerichtet. Die Empfehlungen der GPA NRW gingen vor diesem Hintergrund dahin, im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit (siehe die Ausführungen oben zur Selbstfinanzierungskraft) das Augenmerk auf eine angemessene Investitionstätigkeit in den Vermögensbereichen zu richten, die für die zukünftige kommunale Aufgabenerfüllung unabdingbar sind.

Eine wesentliche Rolle nimmt hier das Infrastrukturvermögen ein. Hierbei spielt die Gemeindefläche nur eine sehr untergeordnete Rolle. Zumindest lässt sich die Notwendigkeit, ein umfangreiches Infrastrukturvermögen vorzuhalten, statistisch nicht mit der Gemeindefläche erklären. Die GPA NRW konnte nur eine schwache Korrelation des Infrastrukturvermögens zur Gemeindefläche und anderen Strukturmerkmalen nachweisen. Schließlich haben wir auch Kommunen angetroffen, die trotz vieler Ortsteile oder großer Fläche über kein auffallend hohes Infrastrukturvermögen verfügen.

Die Kommunen haben im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz der Vermögensbewertung in der Regel die höchstmögliche Gesamtnutzungsdauer zugrunde gelegt. In den überörtlichen Prüfungen hat dies grundsätzlich die Annahme begründet, dass vorzeitige Abschreibungen in Verbindung mit Finanzmittelbedarfen für Ersatzinvestitionen drohen. Dies betrifft insbesondere Vermögenswerte mit einer noch langen Restnutzungsdauer und entsprechend hoher Ungewissheit über die tatsächliche Nutzungsdauer. Diesen Risiken begegnen jedoch viele Kommunen mit Bauunterhaltungsmaßnahmen, die zu einer Verlängerung der tatsächlichen Nutzungsdauer beitragen.

## Abschreibungen

Die tatsächliche Haushaltsbelastung aus Abschreibungen ergibt sich erst nach Berücksichtigung der Drittfinanzierungsquote, also des Anteils der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Hier haben die Prüfungen eine erhebliche Spannweite aufgezeigt.

### Drittfinanzierungsquote in Prozent 2010



Das durchschnittliche Abschreibungsvolumen einer Kommune mit 20.000 Einwohnern lag im Jahr 2010 bei etwa 4,0 Mio. Euro. Auf Basis der dargestellten Drittfinanzierungsquoten würde die tatsächliche Haushaltsbelastung zwischen 3,3 Mio. Euro bei minimaler Drittfinanzierungsquote und 442.000 Euro bei maximaler Drittfinanzierungsquote liegen. Dies verdeutlicht die Bedeutung der Drittmittel. Hier kommt es wesentlich darauf an, Investitionen möglichst im Rahmen der erhaltenen Zuwendungen und Beiträge zu tätigen.

## Beiträge

Viele Kommunen nutzten trotz dringender Haushaltsprobleme die beitragsrechtlichen Potenziale noch nicht aus. Angesichts der Bedeutung des Straßenvermögens kommt hier insbesondere den Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG eine wesentliche Rolle zu. Daher wurde in vielen Prüfungen empfohlen, die Anteile der Beitragspflichtigen zu erhöhen.

Dies gilt insbesondere für die beitragsrechtlichen Abrechnungsmöglichkeiten bei Wirtschaftswegen, die auch in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes verankert sind. Die GPA NRW hat keine Kommune gefunden, die von den Anliegern von Wirtschaftswegen Straßenbaubeiträge erhebt. Im Verlauf der Prüfungen wurde vielmehr deutlich, dass lediglich eine beitragsrechtlich nicht relevante Bauunterhaltung durch die Kommunen praktiziert wurde. Dies wurde, soweit zugleich beitragsfähige Investitionsmaßnahmen hinausgeschoben werden, kritisch bewertet. Die im Münsterland und im ostwestfälisch-lippischen Landesteil gemeinsam mit den Nutzern vorgesehene Gründung von Bodenverbänden nach dem Wasserverbandsgesetz ist als gutes Beispiel und Alternative zur Beitragserhebung zu benennen und wird von der GPA NRW unterstützt.

## ➔ Personal

Wie bereits in der ersten Prüfrunde der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat die GPA NRW die hoch aggregierte Kennzahl

- Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)<sup>1</sup>

erhoben.

Ergänzend dazu hat die GPA NRW das Stellenvolumen in verschiedenen Aufgabenfeldern der Kernverwaltung mit der Kennzahl

- Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner im jeweiligen Aufgabenfeld

dargestellt und interkommunal verglichen.

Zur weiteren Analyse wurden für jedes Aufgabenfeld Leistungs- bzw. Hilfskennzahlen gebildet. Mithilfe von Benchmarks konnten Stellenpotenziale ermittelt werden.

Vergleichsjahre waren je nach Prüfzeitpunkt das Jahr 2010 oder das Jahr 2011. Aktuelle Stellenentwicklungen der Jahre 2012 und 2013 hat die GPA NRW bei der Analyse berücksichtigt.

### Personalquote im interkommunalen Vergleich 2005 und 2011

Jahr	Minimum	Maximum	Mittelwert
2005	2,94	6,13	4,25
2011	2,54	6,63	4,27

Ca. 62 Prozent der Kommunen bewegten sich in den mittleren Segmenten zwischen 3,5 und 4,5 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner.

Geht man von einer mittleren Einwohnerzahl von rund 14.000 Einwohnern aus, beträgt die absolute Stellendifferenz zwischen Maximalwert und Minimalwert 58 Stellen, zwischen Mittelwert und Minimalwert 24 Stellen. Unterschiedliche Standards in der Aufgabenwahrnehmung und freiwillige Aufgaben führten zu diesen Differenzen.

Die GPA NRW hat analysiert, ob es insbesondere für Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern eine „kritische Größe“ gibt, bei der die Personalquote einen sprunghaften Ausschlag nach oben ausweist.

<sup>1</sup> Abgebildet ist jeweils die alternative Personalquote. Dafür werden die Stellen in zwei Schritten bereinigt, um eine einheitliche Vergleichsbasis zu erhalten. Zunächst werden die Stellen für Straßenreinigung, Winterdienst, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Bestattungswesen, Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr bereinigt. Im zweiten Schritt hat die GPA NRW zusätzlich die Stellen für die Aufgabenfelder Gebäudereinigung, Tagesbetreuung für Kinder, Feuerwehr/Rettungsdienst und SGB II herausgerechnet.

### Entwicklung der durchschnittlichen Personalquote in Abhängigkeit von der Größe einer Kommune – Vergleichsjahr 2011

Einwohner	Ist-Stellen je 1.000 Einwohner
unter 10.000	4,44
unter 9.000	4,54
unter 8.000	4,70
unter 7.000	4,86
unter 6.000	6,14

Deutlich wird, dass bei Kommunen unter 10.000 Einwohnern die Personalquote mit sinkender Einwohnerzahl tendenziell steigt. In Kommunen mit weniger als 6.000 Einwohnern steigt sie sprunghaft an. Insofern kann die 6.000-Einwohner-Grenze durchaus als kritische Größe bezeichnet werden. Bei Kommunen dieser Größe ist eine Stellenreduzierung wohl kaum möglich, weil ein gewisser Personalstamm für die Erledigung des Aufgabenspektrums benötigt wird.

Wesentlichen Einfluss auf die Personalquote hat in den kleinen kreisangehörigen Kommunen die Personalausstattung des Bauhofes. Die vier Kommunen mit den niedrigsten Personalquoten haben eine durchschnittliche Gemeindefläche von 60 km<sup>2</sup>. Sie wiesen im Mittel sieben Bauhofstellen oder 0,7 Stellen je 1.000 Einwohner aus. Bei den vier Kommunen mit den höchsten Personalquoten waren es durchschnittlich 12 Stellen bzw. 1,8 Stellen je 1.000 Einwohner. Diese Kommunen sind mit durchschnittlich 50 km<sup>2</sup> Gemeindefläche deutlich kleiner. Die Personalausstattung ist also weniger von der Größe des Gemeindegebiets, als vom Aufgabenspektrum abhängig, das der Bauhof mit eigenem Personal erledigt. Aus dem Stellenvolumen der Bauhöfe lassen sich keine Rückschlüsse darauf ziehen, ob die Leistungen dort wirtschaftlich erbracht werden. Eine Leistungsrechnung war in den Bauhöfen überwiegend nicht vorhanden. Kleine kommunale Bauhöfe stehen oft in der Kritik, „zu teuer“ zu sein. Nach unseren Erfahrungen ist das tatsächlich dort der Fall, wo der gesamte Overhead von Verwaltung und Bauhofleitung auf vergleichsweise wenige Leistungen umgelegt werden musste. Das spricht für eine von uns empfohlene Interkommunale Zusammenarbeit bei den kommunalen Bauhöfen, auch wenn es dafür in der kommunalen Praxis noch wenige Beispiele gibt.

Die Personalquote wird auch von Stellenanteilen in den freiwilligen Aufgabenfeldern beeinflusst. Die GPA NRW hat erfasst, in welchen freiwilligen Bereichen die Kommunen eigenes Personal im Stellenplan ausweisen.

## Freiwilliges Aufgabenspektrum

Aufgabe	Anteil Kommunen mit eigenem Personal in Prozent im Jahr 2011
Jugendhäuser mit eigenem Personal	37
Schulsozialarbeit oder andere Projekte mit eigenem Personal	26
Bücherei mit eigenem Personal	37
Volkshochschule mit eigenem Personal	4
Musikschule mit eigenem Personal	10
Museum mit eigenem Personal	14
Theater mit eigenem Personal	3
kommunales Personal für offenen Ganztag (Kantine, Betreuungspersonal)	21
Schwimmbad mit eigenem Personal - öffentlich zugänglich	51

Die Auswertung zeigt, dass – mit Ausnahme der Schwimmbäder – nur noch weniger als die Hälfte der Kommunen in dieser Größenklasse Stellen für freiwillige Aufgaben vorhalten. Entweder wird eine Leistung den Bürgern nicht angeboten oder die Kommune hat Dritte für die Aufgabenerledigung gewinnen können. In den kleinen Kommunen spielt das bürgerschaftliche Engagement eine große Rolle. Die Bürgerinnen und Bürger, Vereine oder sonstige Gruppen übernehmen hier kommunale Aufgaben.

## Stellenvergleich

Mit dem Stellenvergleich haben wir das Stellenvolumen in folgenden Aufgabenfeldern der Kernverwaltung analysiert:

- Personalmanagement (Personalmanagement insgesamt, Bezüge und Entgeltabrechnung)
- Schulverwaltung (zentrale schülerbezogene Leistungen)
- Steuern (Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern)
- Sicherheit und Ordnung (Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne, Personenstandswesen)
- Soziales (Wohngeld, Aufgaben nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII)

Im Vergleich der Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner waren unterschiedliche kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und Standards in den Kommunen deutlich erkennbar.

In den Aufgabenfeldern hat die GPA NRW auch Leistungskennzahlen erhoben und analysiert. Für einige der Kennzahlen stellt die GPA NRW Benchmarks zur Verfügung. Auf dieser Basis können Stellenpotenziale berechnet werden. Durchschnittlich zwölf Prozent der Vergleichskommunen haben unsere Benchmarks erreicht.

Im Ergebnis erreichten die Kommunen schlechtere Ergebnisse, je geringer die Einwohnerzahl ist. Gründe sind geringe Antrags- und Fallzahlen bei einem Mindestbestand an Personal mit den erforderlichen Rechtskenntnissen in den verschiedenen Aufgabenfeldern. Im Aufgabenfeld „Soziales“ lag beispielsweise beim Wohngeld das Minimum bei 77 Wohngeldberechnungsfällen, im Bereich SGB XII bei 23 Leistungsbeziehern und bei den Rentenversicherungsangelegenheiten bei 31 Antragsverfahren. Mit diesen geringen Fallzahlen wurden die von uns festgelegten Benchmarks weit verfehlt. Die Kommunen erreichen minimale Fallzahlen je Vollzeit-Stelle.

### **Beispiel: Einwohnermeldewesen**

Im Aufgabenbereich „Einwohnermeldewesen“ wirkten sich zusätzlich lange Öffnungszeiten im Bürgerbüro aus. In kleinen Kommunen mit vergleichsweise langen Öffnungszeiten waren die Leistungskennzahlen gering. Die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle im Einwohnermeldewesen (Ausweisdokumente und Meldeverfahren) variierten im Jahr 2011 zwischen 1.005 und 3.709. Das Minimum bildete hier eine Kommune mit ca. 8.000 Einwohnern, deren Bürgerbüro eine Nebenstelle betreibt und insgesamt 50 Stunden in der Woche geöffnet hat. In der besten Kommune mit 18.000 Einwohnern hatte das Bürgerbüro nur 28 Wochenstunden geöffnet. Kleine Kommunen haben erfahrungsgemäß deutlich weniger Anträge zu bearbeiten als große Kommunen. Sofern es kleinen Kommunen nicht gelingt, das Personal im Bürgerbüro durch weitere bürger-nahe Dienstleitungen auszulasten, führen lange Öffnungszeiten zu einem überdurchschnittlichen Personaleinsatz.

Obwohl gerade in kleinen Kommunen die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft immer mehr an Bedeutung gewinnen muss, praktizieren sie bisher nur wenige Kommunen. Nur den zusammen arbeitenden Kommunen wird es gelingen, die Spezialisierung in den Aufgabenbereichen zu erhöhen und das Personal auf den zahlreichen Mischarbeitsplätzen zu entlasten. Darüber hinaus können Ausfallzeiten durch Krankheit besser kompensiert und Vertretungen ermöglicht werden. Letztlich kann interkommunale Zusammenarbeit dem drohenden Fachkräftemangel entgegenwirken.

## ➔ Gebäudewirtschaft

Ziel des Prüfgebiets Gebäudewirtschaft war es, die im kommunalen Gebäudevermögen liegenden erheblichen Steuerungs- und Optimierungspotenziale herauszuarbeiten und Strategien und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Erstmals hat die GPA NRW dazu differenziert nach Nutzungsarten die Flächen des gesamten Gebäudeportfolios der kleinen kreisangehörigen Kommunen ermittelt.

Die größten Flächenanteile entfielen auf die öffentlichen Schulen und Turnhallen. Aus diesem Grund wurde deren Flächensituation einer detaillierten Betrachtung unterzogen. Bei dieser Betrachtung hat die GPA NRW insbesondere auch die Auswirkungen der Demografie auf die künftige Entwicklung der Flächennutzung in den Blick genommen und bestehende oder sich entwickelnde Flächenüberhänge bewertet.

Die GPA NRW hat der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zugrunde gelegt. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für einen bewussten und sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Auf der operativen Ebene hat die GPA NRW zusätzlich Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Bereich der kommunalen Reinigung und bei den Hausmeisterdiensten durchgeführt.

### Flächenmanagement Gesamtportfolio

#### Bruttogrundflächen nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert
Schule	478	2.942	1.691
Sonstige Nutzung	55	2.171	376
Kultur	0	1.331	249
Sport und Freizeit	0	703	217
Verwaltung	121	412	212
Feuerwehr /Rettungsdienst	61	845	183
Jugend	0	475	139
Soziales	0	373	112
<b>Gesamtfläche</b>	<b>1.531</b>	<b>6.006</b>	<b>3.179</b>

Minimum-, Maximum- und Mittelwerte der Gesamtflächen der Kommunen, daher besteht eine Abweichung zu der Summe der Einzelflächen je Nutzungsart.

Eine Kommune mit 20.000 Einwohnern unterhält eine mittlere Gebäudegesamtfläche von 63.580 m<sup>2</sup>. Bei Zugrundelegung von Vollkosten in Höhe von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF (für Personal-



aufwand, Unterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten) ergeben sich Gesamtkosten von rund 6,4 Mio. Euro pro Jahr.

Anders als beim Infrastrukturvermögen sind hier wesentliche Einflussfaktoren für die Positionierung im interkommunalen Vergleich Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile. Die kommunale Neugliederung in den neunzehnhundertsiebziger Jahren spiegelt sich auch heute noch vielfach in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser, Sportaußenanlagen oder der Dorfgemeinschaftshäuser wider.

## Wesentliche Nutzungsarten mit Erläuterungen

Die **Schulen** inklusive der Schulturnhallen stellten mit 53 Prozent der Gesamtfläche die flächenmäßig bedeutendste Nutzungsart im kommunalen Gebäudebestand. Die Nutzungsart Schule wurde daher vertiefend im Bereich Flächenmanagement Schulen und Turnhallen analysiert und mit monetären Potenzialen dargestellt.

Unter **sonstige Nutzungen** (zwölf Prozent) fallen z. B. Wohnungen, Ein- und Mehrfamilienhäuser, Betriebsgebäude, Bauhöfe oder Friedhofsanlagen.

Die Nutzungsart **Kultur** (acht Prozent) umfasst z. B. Volkshochschulen, Bibliotheken, Dorfgemeinschaftshäuser, Veranstaltungsgebäude oder Schützenhäuser. Gute Beispiele zeigen, dass auch die Übertragung von Dorfgemeinschaftshäusern in die Verantwortung der Nutzer möglich ist und zu Haushaltsentlastungen führt.

Das kommunale Angebot im Bereich **Sport und Freizeit** (sieben Prozent) beinhaltet in der Regel die Turn- und Sporthallen ohne Schullnutzung, Hallenbäder, Sportplatzgebäude und Vereinshäuser. Nur vereinzelt hat die Haushaltssituation zu einer Beteiligung der Nutzer geführt. Vielfach hielten auch kleine Kommunen Hallenbäder oder Lehrschwimmbecken vor, obwohl die Bereitstellung von Wasserflächen für das Schulschwimmen keine eindeutige Pflichtaufgabe der Gemeinde ist.

Im Bereich **Jugend** (vier Prozent) waren bei den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kindertages- sowie Jugendeinrichtungen festzustellen. So gibt es Städte und Gemeinden, in denen alle Kindergärten in freier oder kirchlicher Trägerschaft stehen, aber auch solche, in denen alle von der Kommune vorgehalten werden. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Jugendtreffs. Vielfach war festzustellen, dass die Nutzung von Jugendtreffs (z. B. infolge der schulischen Nachmittagsangebote oder des Streetworkings) rückläufig ist. Flächenreduzierungen gingen damit nicht immer einher.

## Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

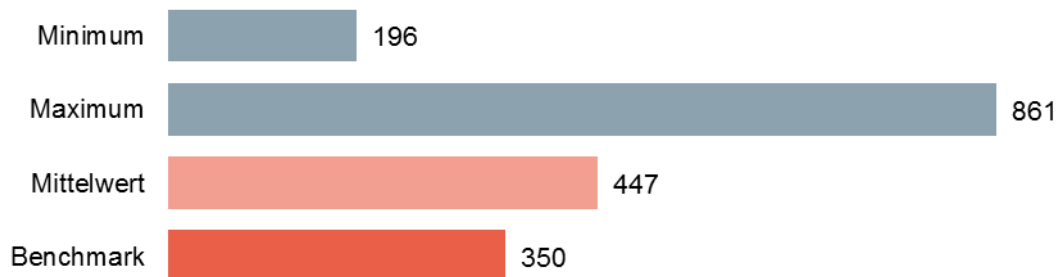
Beim Flächenmanagement für die Schulen haben wir Zielwerte im Wesentlichen auf der Grundlage der geltenden Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen ermittelt. Zusätzliche Flächen wurden für Ganztagsangebote berücksichtigt. Schulen in Trägerschaft von Kreisen, Schulverbänden oder privaten Trägern, aber auch Förderschulen wurden nicht analysiert.

Allein bei den 117 Kommunen, bei denen die GPA NRW diese Werte erhoben hat, wurde unter Berücksichtigung der oben erläuterten Vollkosten von 100 Euro je m<sup>2</sup> ein jährliches Gesamtpotenzial von rund 26,4 Mio. Euro erreicht.

Ungeachtet der Frage, wie und in welchem Zeitraum sich dieses Potenzial heben lässt, zeigt dieses die besondere wirtschaftliche Bedeutung des Flächenmanagements und die damit verbundenen Anforderungen an die Verwaltung.

## Hauptschulen

### Flächenverbrauch Hauptschulgebäude je Klasse in m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche 2011/2012



In vielen Kommunen waren Hauptschulen auslaufend bzw. bereits eingestellt. Insbesondere kleinere Kommunen des geprüften Segments befinden sich hier im Spannungsfeld zwischen begrenzten finanziellen Spielräumen und dem Schulangebot als Standortfaktor im Wettbewerb um Familien. Sie waren und sind daher bestrebt, ein alternatives Angebot im Sekundarbereich einzurichten, zumeist durch Sekundarschulen. Der Rückgang bei den Hauptschulen hat daher nicht zu einer Reduzierung von Schulflächen geführt.

Ein Schulangebot im Sekundarbereich ist keine Pflicht-, sondern eine freiwillige Leistung. Diese muss insbesondere mit der finanziellen Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Die GPA NRW hat betroffene Kommunen gegebenenfalls darauf hingewiesen, im Rahmen einer interkommunalen Schulentwicklungsplanung intensiver zu kooperieren.

Weiteres Konsolidierungspotenzial lag in der Einführung von – möglichst kostendeckenden – Entgelten für die Nutzung der Schulturnhallen durch Vereine in den Nachmittags- oder Abendstunden. Vielfach erfolgten diese Drittnutzungen noch entgeltfrei.

Das wesentliche Potenzial wird allerdings erst durch die Aufgabe nicht benötigter Hallenkapazitäten realisiert werden können. Dieses Potenzial liegt für alle Schulformen bei insgesamt rund 6,4 Mio. Euro. Auch hierfür wurden die Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen und Förderschulen (Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung) zu Grunde gelegt, wonach je 10 Klassen eine Halleneinheit ausreicht.

## Reinigung

### Aufwand/Ausgaben Gesamtreinigung je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche in Euro

Jahr	Minimum	Maximum	Mittelwert
2005	5,05	24,47	12,56
2011	6,86	28,65	12,42

Zwölf der 150 geprüften Kommunen hatten noch eine Eigenreinigungsquote von 100 Prozent. Die Kommunen haben den Umstieg auf Fremdreinigung in den letzten Jahren nur zurückhaltend betrieben.

Der sozialverträgliche Umstieg auf die Fremdreinigung ist die Voraussetzung, um den Benchmark von 8,00 Euro je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche erreichen zu können. Dieser Benchmark wurde von 17 Kommunen erreicht oder unterschritten.

## Hausmeister

Gegenüber der letzten Prüfrunde wurde die Bezugsgröße von der Reinigungsfläche auf die Bruttogrundfläche umgestellt. Um die Entwicklung der Kennzahl weiter fortschreiben zu können, wurden die Aufwendungen auch in Relation zur Reinigungsfläche gesetzt:

### Aufwand/Ausgaben Hausmeisterdienste je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche in Euro

Jahr	Minimum	Maximum	Mittelwert
2005	3,66	19,38	9,23
2011	4,56	17,94	9,14

Eine Flexibilisierung des Hausmeisterdienstes durch Bildung eines Hausmeisterpools, das heißt Aufhebung der Objektbindung, wurde bereits von mehreren Kommunen vollzogen. Die Bildung von Vergleichskennzahlen für alle Hausmeister von städtischen Gebäuden, um mögliche Ungleichheiten in der Betreuung aufzuzeigen und analysieren zu können, wurde dem gegenüber eher selten umgesetzt.

Der Benchmark von 5,50 Euro je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche wurde von 39 der 146 geprüften Kommunen erreicht oder unterschritten.

## → Bauhof

Der Schwerpunkt der Bauhof-Prüfung lag in der Analyse der Organisation und Steuerung des Bauhofs. Grundlage war ein standardisierter Fragebogen „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof“. Die ermittelte Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und in welcher Ausprägung die aktuelle Situation im Bauhof einem aus Sicht der GPA NRW optimalen Betrieb entspricht.

Daneben hat die GPA NRW die Leistungserbringung des Bauhofs in betriebswirtschaftlicher Hinsicht und die durchgeführten Aufgaben näher betrachtet. Die Beurteilung bezog sich nicht auf die Qualität und Effizienz der Leistungserbringung.

Im Rahmen des modularen Aufbaus des Prüfgebietes „Bauen“ wurde der Prüfungsschwerpunkt (Bauhof oder Bauleistungen) mit der geprüften Kommune abgestimmt. Trotz des im Vorfeld der Prüfungen vielfach geäußerten Wunsches nach einer Rechtmäßigkeitsprüfung (Modul Bauleistungen) wurde in der Regel die Prüfung des Bauhofes gewählt.

### Erfüllungsgrad „Optimierter Bauhof“

Der Erfüllungsgrad wurde bereits in der ersten Prüfrunde bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Im Vergleich zu der vorangegangenen Prüfung hat sich der Mittelwert des Erfüllungsgrades von 47 auf 52 Prozent leicht verbessert. Die Spannweite lag nahezu unverändert zwischen 7 und 92 Prozent. Trotz des Anstiegs war in zahlreichen Bauhöfen nach wie vor wesentliches Optimierungspotenzial vorhanden. Die Empfehlungen der GPA NRW richteten sich in vielen Fällen auf die Einführung bzw. den weiteren Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung und die Ausgestaltung eines Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses auf der Basis von Leistungsbeschreibungen.

Eine Kostenrechnung war bei den meisten Bauhöfen bereits eingerichtet. Der darauf aufbauende Schritt zu einer Leistungsrechnung war erst bei wenigen Kommunen vollzogen. Die überwiegende Mehrzahl der Bauhöfe war somit nicht in der Lage, arbeitszeitunabhängige Leistungspreise (z. B. je m<sup>2</sup>, lfd. m) zu kalkulieren. Damit kann von diesen Kommunen nicht entschieden werden, ob und welche Aufträge besser extern vergeben werden.

## → Bauleistungen

Bei diesem Prüffeld ging es vorrangig um die Rechtmäßigkeit des Handels der Stadt oder Gemeinde. Im Vordergrund standen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter. Hierzu wurde auf der Grundlage eines standardisierten Fragebogens ein Erfüllungsgrad in Prozent ermittelt.

Dieser Erfüllungsgrad gliederte sich in die Handlungsfelder „Allgemeine Korruptionsprävention“ und „Organisation des Vergabewesens“, für die jeweils Teil-Erfüllungsgrade gebildet wurden. Der erstgenannte Erfüllungsgrad weist aus, in welchem Umfang die Kommune Maßnahmen zur Korruptionsprävention umsetzt. Anhand des zweitgenannten wurde geprüft und dargestellt, ob die Zuordnung und Wahrnehmung vergaberelevanter Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung dem anzustrebenden Standard entspricht.

Zusätzlich hat die GPA NRW Baumaßnahmen ebenfalls auf der Grundlage standardisierter Fragebögen geprüft.

### Erfüllungsgrad „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“

Der Erfüllungsgrad „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ wurde in 50 Kommunen erhoben. Er weist eine Spannweite von sechs bis 94 Prozent auf. Im Vergleich zur ersten Prüfrunde dieses Segments konnte eine Verbesserung festgestellt werden, da der Mittelwert des Erfüllungsgrads von 39 auf 49 Prozent gestiegen ist. Dies resultiert überwiegend daraus, dass Empfehlungen aus der vorangegangenen Prüfung umgesetzt wurden.

Im Bereich Korruptionsprävention fanden sich Verbesserungsmöglichkeiten überwiegend bei der Erstellung der Schwachstellenanalyse in den korruptionsgefährdeten Bereichen. Im Bereich der Organisation der Vergaben konnte der Erfüllungsgrad durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle verbessert werden. Wegen der in der Regel begrenzten personellen Kapazitäten hat die GPA NRW empfohlen, nach Möglichkeit hierzu auch interkommunale Kooperationen in Erwägung zu ziehen.

Aufgrund mehrfach geäußerter Nachfragen verschiedener kleiner kreisangehöriger Kommunen hat die GPA NRW zudem als Hilfestellung folgende Muster entwickelt:

- Muster für die Erstellung einer Dienstanweisung Korruptionsprävention und
- Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung.

### Baumaßnahmenprüfung

Für mehrere Baumaßnahmen haben wir anhand standardisierter Fragebögen folgende Prüfungen durchgeführt:

- Funktionsprüfung des Vergabewesens,

- Prüfung der Vertragsbedingungen und
- Konformität mit der VOB.

Die hierbei festgestellten Erfüllungsgrade waren nahezu identisch mit denen aus der vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2005. Sie liegen in einer Spannweite von 73 bis 93 Prozent. Festzustellen ist, dass Optimierungsbedarf überwiegend im Hinblick auf die Änderung der novellierten VOB/A bestand.

Verbessert haben sich im Vergleich zur vorangegangenen Prüfung indes die Mittelwerte der Überschreitungs- und Nachtragshöhe. Bei den geprüften Baumaßnahmen lag der Mittelwert der Überschreitungshöhe nur noch bei 5,5 Prozent, während er im Jahr 2005 7,4 Prozent betrug. Der Mittelwert der Nachtragshöhe war mit 3,7 Prozent ebenfalls sehr niedrig; 2005 lag er noch bei 6,2 Prozent. Die Verbesserungen waren überwiegend auf qualitativ bessere Leistungsbeschreibungen und das Baukostencontrolling zurückzuführen.