

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Straelen im Jahr
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Straelen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Straelen	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	14
0.4.1 Grundlagen	14
0.4.2 Prüfungsbericht	14
0.5 Prüfungsmethodik	15
0.5.1 Kennzahlenvergleich	15
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	16
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	17
0.6 Prüfungsablauf	17
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	18
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Straelen	30
0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Straelen	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	50
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4 Fördermittelmanagement	63

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	86
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	88
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	96
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	96
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	102
3.	Informationstechnik an Schulen	105
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	IT an Schulen	106
3.3.1	IT-Steuerung	106
3.3.2	Stand der Digitalisierung	109
3.3.3	IT-Sicherheit	113
3.4	Anlage: Ergänzende Tabelle	116
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	118
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	120
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	121
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	124
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	125
4.5	Verfahrensstandards	126
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	128
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	128
4.6.2	Aufwendungen	129
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	131
4.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	133

5.	Friedhofswesen	134
5.1	Managementübersicht	134
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	137
5.4.1	Organisation	137
5.4.2	Steuerung	137
5.4.3	Digitalisierung	139
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	139
5.5	Gebühren	140
5.5.1	Kostendeckung	141
5.5.2	Grabnutzung	143
5.5.3	Trauerhallen	144
5.6	Friedhofsflächen	145
5.6.1	Einflussfaktoren	145
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	148
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	151
5.7	Grün- und Wegeflächen	152
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	152
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	153
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	156
	Kontakt	158

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Straelen

0.1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage 1 aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Für die **Stadt Straelen** besteht ein geringer Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** nachhaltig zu verbessern. Die Kommune verfügt derzeit über eine solide Ausgleichsrücklage, die die durchweg negativ geplanten Ergebnisse der nächsten Jahre abfedern kann. Sie unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen, wodurch sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig ist. Mittel- bis langfristig sollte sie jedoch einen ausgeglichenen Haushaltsplan anstreben.

Straelen plant für 2022 bis 2026 durchweg mit negativen Jahresergebnissen, die sich auf insgesamt 19,58 Mio. Euro kumulieren. Dadurch wäre die Ausgleichsrücklage, die sich Ende 2021 auf 16,8 Mio. Euro beläuft, bis zum Ende des Zeitraumes der mittelfristigen Finanzplanung vollständig aufgezehrt. Gegenwärtig bestehen konjunkturbedingt sehr hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, jedoch konnte Straelen in den zurückliegenden Haushaltsjahren stets besser abschließen, als ursprünglich geplant.

Die **Verbindlichkeiten** der Stadt Straelen sind auf einem sehr niedrigen Niveau. Den Reinvestitionsbedarfen, die aus den teilweise recht hohen Anlagenabnutzungsgraden beim Gebäudevermögen resultieren, plant Straelen in den kommenden Jahren unter anderem mit Investitionsvorhaben in einem Gesamtvolumen von rund 68,4 Mio. Euro zu begegnen.

Straelen konnte in den Jahren 2020 und 2021 – selbst ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG – positive Jahresergebnisse erzielen. Die Kommune hat in diesen Jahren außerordentliche Erträge von 1,13 Mio. Euro gebucht und plant für 2022 bis 2023 mit weiteren 5,1 Mio. Euro. Diesen Gesamtbetrag von 6,21 Mio. Euro muss Straelen ab 2026 zusätzlich im Eigenkapital kompensieren.

Die Stadt Straelen kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie steigende Aufwendungen überwiegend durch eigene Maßnahmen kompensieren. Darüber hinaus bestehen für die Kommune bei niedrigeren Erträgen oder höheren Aufwendungen noch weitere Handlungsmöglichkeiten.

Da die Kommune über kein geregeltes **Finanzcontrolling** verfügt, besteht im Hinblick auf die Informationen zur Haushaltssituation noch Optimierungsbedarf. Dies gilt ebenfalls für die Ermächtigungsübertragungen: Straelen überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen in die Folgejahre, nimmt diese jedoch – insbesondere im Falle der investiven Mittel – kaum in Anspruch.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Derzeit bestehen keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Idealerweise sollte die Stadt Straelen einen zentralen Überblick über alle Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren.

Die Stadt Straelen hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr **Kreditmanagement** oder ihr **Anlagenmanagement** festgelegt. Straelen plant jedoch in den kommenden Jahren Kreditaufnahmen und sollte daher strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

Die Stadt Straelen nutzt für ihre **Vergaben** über 10.000 Euro netto die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog) als zentrale Submissions- und Vergabestelle. Die KomLog ist als Gesellschaft des privaten Rechts von der Anwendung der Vergabegrundsätze im Unterschwellenbereich grundsätzlich ausgenommen, nicht jedoch von der Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Förmliche Vergabeverfahren sind nach Definition der KomLog „unterschwellige Vergaben mit Finanzierung durch Fördermittel“ und „oberschwellige EU-Verfahren“. Sie werden auskunftsgemäß entsprechend den Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid bzw. den EU-Vorgaben durchgeführt.

Die **Organisation des Vergabewesens** sollte durch eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen unterstützt werden. Dafür und zum Umgang mit Nachträgen bzw. Auftragsänderungen sowie zum Umgang mit der KomLog gibt es für die Fachdienste bisher keine schriftlichen Regelungen. Derzeit stellt die KomLog im Auftrag der beteiligten Kommunen eine Dienstanweisung für das Vergabewesen auf. Wer mit Vergaberecht in Straelen zu tun hat, sollte darüber hinaus regelmäßig an Schulungen zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention teilnehmen. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Straelen eine **Kontrollinstanz** einrichten, die die Einhaltung des Vergaberechts und der Wirtschaftlichkeit prüft. Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Stadt Straelen im Vergleichsjahr 2021 über dem Median. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen oder Mengenmehrungen während der Durchführung. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geregelte Organisation des **Nachtragswesens** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen.

Das Thema **Korruptionsprävention** wird von der Stadt Straelen in verschiedenen Regelwerken aufgegriffen. Das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse neu zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Aufgrund des hohen Stellenwertes der Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden.

Zum **Sponsoring** sind keine schriftlichen Regelungen vorhanden. Der Muster-Sponsoringvertrag sollte hinsichtlich des Ausschlusses des Haftungsrisikos optimiert werden.

Die **IT-Ausstattung an Schulen** der **Stadt Straelen** ist qualitativ auf einem modernen Niveau. Sie kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und ist für zukünftige weitere Digitalisierungsprojekte gut aufgestellt. Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können insbesondere durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimiert werden. Im Bereich der IT-Sicherheit ist die Stadt Straelen auch im Vergleich sehr gut aufgestellt.

Die Stadt Straelen verzeichnet im Betrachtungszeitraum vergleichsweise wenige **ordnungsbehördliche Bestattungen**. Dabei gelingt es der Ordnungsbehörde die gesetzlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent einzuhalten. Neben möglichen Bestattungswünschen der verstorbenen Personen beachtet die Ordnungsbehörde durch die Wahl der kostengünstigeren Urnenbeisetzung auch das Wirtschaftlichkeitsgebot.

Bisher gab es keine ordnungsbehördlichen Bestattungen, welche die Stadt im Rahmen einer **Ersatzvornahme** durchführen musste. Die Stadt Straelen hat bisher noch keine verbindlichen **Verfahrensstandards** zu den Arbeitsabläufen festgelegt. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Straelen bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen. Hier sollte die Stadt Straelen durch regelmäßige Markterkundungen und Preisabfragen bei Bestattungsunternehmen prüfen, ob sich die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen senken lassen.

Die Stadt Straelen unterhält drei kommunale Friedhöfe. Die Organisation des gesamten **Friedhofswesens** in Bezug auf die Aufgaben und Zuständigkeiten ist klar strukturiert. Fehlende Zielvorgaben erschweren in Straelen jedoch grundsätzlich die Steuerung im Friedhofswesen. Viele Informationen in Bezug auf die kommunalen Friedhöfe hat die Stadt Straelen digital in ihrer Fachsoftware hinterlegt. Es lagen jedoch keine detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen vor. Auch die jeweiligen Unterhaltungskosten konnte die Friedhofsverwaltung nicht ermitteln. Eine Analyse zu den vergleichsweise hohen **Unterhaltungskosten** der Friedhofsflächen war so nicht möglich. Hier würde ein Kennzahlensystem mit definierten Zielen die Transparenz für Steuerungszwecke deutlich erhöhen.

Der Stadt Straelen gelingt es, die Kosten für das Friedhofswesen über die erhobenen Friedhofsgebühren nahezu auszugleichen. Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt Straelen einen vergleichsweise hohen **Kostendeckungsgrad**. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Der landesweite Trend zur Urnenbestattung zeichnet sich hier ebenfalls ab. Aus diesem Grund hat die Friedhofsverwaltung bereits mit neuen Grabarten und der Entwidmung von Flächen reagiert. Das veränderte Nachfrageverhalten nach den günstigeren Bestattungsformen berücksichtigt die Stadt Straelen jedoch noch nicht bei der Definition der Gebührenhöhe. Das führt dazu, dass ein Großteil der Kosten von einem kleinen Teil der Nutzungsberechtigten getragen wird. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt alle Nutzer angemessen an den Kosten beteiligen. Das führt dazu, dass auch auf die attraktiveren und stärker nachgefragten Bestattungsformen eine höhere Kostenbeteiligung fällt.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Straelen **Strukturen**

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch

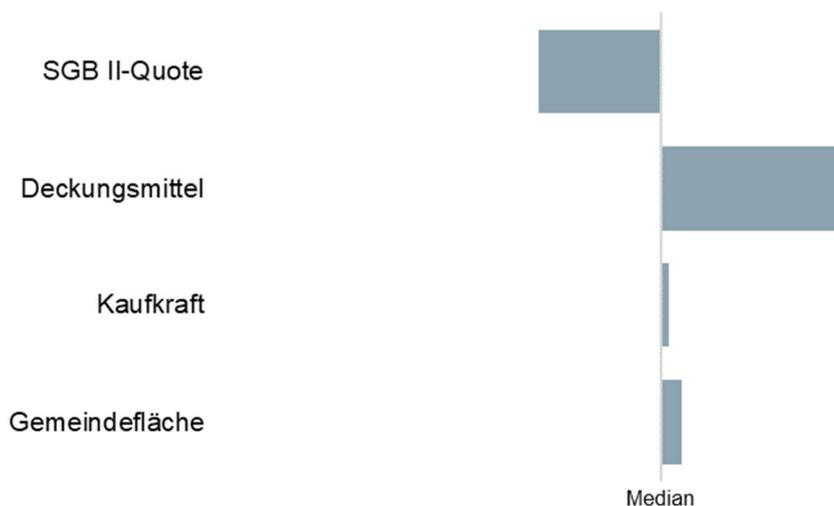
Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Straelen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Straelen 2022

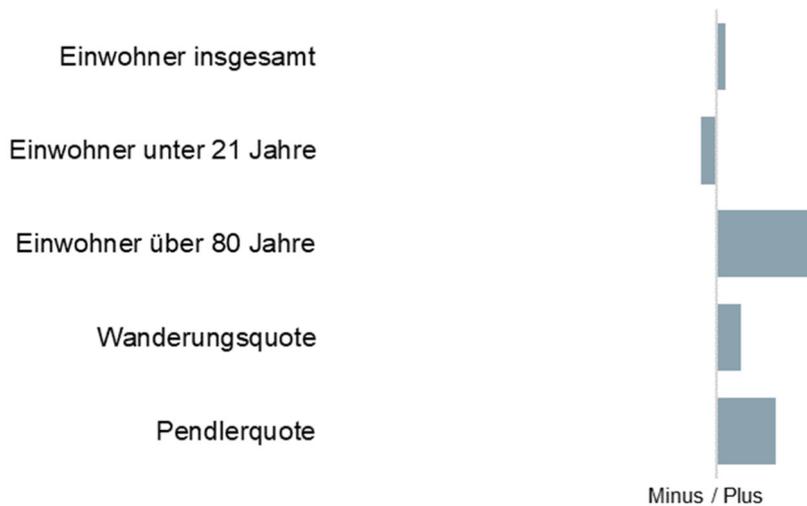


Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

Strukturmerkmale Straelen 2022



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Die **Stadt Straelen** hat zum Stichtag 31. Dezember 2022 rund 16.400 Einwohner. In den davorliegenden fünf Jahren haben sich geringfügige Bevölkerungszuwächse ergeben. Allerdings zeigen sich Verschiebungen in der Altersstruktur: so ist der Anteil der Einwohner unter 21 Jahre etwas gesunken, während der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren deutlich angewachsen ist. Dieser demografische Prozess zeigt sich in den zwei Alteneinrichtungen im Stadtgebiet. Ein weiteres Anwachsen dieser Altersgruppe ist langfristig hinsichtlich der nachrückenden geburtenstarken Jahrgänge (sog. „Babyboomer“) zu erwarten. Deutlich mehr Zuzüge als Wegzüge unterstreichen den Anstieg der Bevölkerungszahl als Ergebnis einer positiven Wanderungsquote. Diese Attraktivität Straelens lässt sich durch eine breite Bildungslandschaft und die zahlreichen Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie den örtlichen Arbeitsmöglichkeiten erklären. Diese Zuzüge können die natürliche negative Bevölkerungsentwicklung (Überhang von Sterbefällen ggü. Geburten) vollständig kompensieren und führen zum genannten Bevölkerungszuwachs.

Die Pendlerquote weist Straelen überwiegend als Arbeitsort aus: deutlich mehr Berufseinpender als Auspendler belegen dies. Mehr als 100 der 108 Vergleichskommunen weisen eine geringere Pendlerquote aus. Wie bereits in der letzten Prüfung 2017 festgestellt, sind die Werte der SGB II-Quote und die allgemeinen Deckungsmittel hervorzuheben. Im Vergleich der 108 Kommunen in der gleichen Größenklasse (10.000 bis 18.000 Einwohner) erreicht Straelen in den allgemeinen Deckungsmitteln den zweithöchsten Wert. Dies hat Straelen insbesondere den Erträgen aus der Gewerbesteuer zu verdanken. Insgesamt gehört Straelen damit zu den Kommunen, die im Durchschnitt der letzten fünf Jahre über eine bessere Finanzausstattung als die anderen Vergleichskommunen zur Aufgabenerledigung verfügte. In der SGB II-Quote gehört Straelen ebenfalls zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten; lediglich zehn Kommunen können geringere Werte aufweisen. Die vorhandene Kaufkraft der Bevöl-

kerung liegt leicht über dem Durchschnitt und korrespondiert nicht mit der geringen Arbeitslosigkeit in der Bevölkerung. Hintergrund ist die hohe Zahl an Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich der Land- und Forstwirtschaft.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Straelen hat auf die Nachfrage zum Umgang mit den Feststellungen und Empfehlungen aus der letzten Prüfung Folgendes mitgeteilt:

Finanzen

- Straßenbaubeiträge für Wirtschaftswege erheben:
Die bestehende Beitragssatzung soll mittelfristig um gesonderte Beitragssätze für Wirtschaftswege ergänzt werden. Da derzeit keine beitragsfähigen Maßnahmen an Wirtschaftswegen konkret geplant sind, wird eine Anpassung erst nach Abschluss des integrierten Handlungskonzeptes angestrebt. Die Stadt Straelen hat zwischenzeitlich ein Wirtschaftswegekonzept aufgestellt. Die Priorisierung der sich daraus ergebenden Maßnahmen ist 2023 geplant. Im Zuge dessen ist eine Anpassung der Beitragssätze angestrebt.
- Anpassung der Anliegerbeiträge:
Eine Überprüfung der Anliegerbeiträge für Maßnahmen nach § 8 KAG ist mittelfristig vorgesehen. Im Zuge der Gleichbehandlung aller Betroffenen soll eine Überprüfung und etwaige Anpassung der Beitragssätze erst nach vollständiger Fertigstellung und Abrechnung aller Maßnahmen des derzeit laufenden IHK 2022 vorgenommen werden.
- Gebührenkalkulation auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten vornehmen:
Der Rat der Stadt Straelen hat sich durch Beschluss vom 20.12.2012 und danach laufend im Rahmen der Gebührenbedarfskalkulationen der Feststellung des Betriebsausschusses angeschlossen, dass kein Bedarf für Veränderungen bei den Abschreibungsgrundlagen besteht. Die Umstellung auf Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten bedarf eines politischen Beschlusses.
- Entlastung des städtischen Haushaltes bei Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen (hier Bäder):
Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung und Betriebsleitung berücksichtigen im laufenden Betrieb des Bades auch das Ziel, das Defizit so gering wie möglich zu halten. Bei künftigen Investitionsentscheidungen wird dann zu gegebener Zeit zwischen der Aufgabe der Daseinsvorsorge und den anfallenden Kosten abzuwägen sein.

Schulen

- OGS: bei Planungen neben der Entwicklung der Schülerzahlen auch eine Prognose des Bedarfes berücksichtigen:
Bereits heute erfolgt bei den Absprachen mit der Schulleitung vor Schuljahresbeginn eine Berücksichtigung des OGS-Bedarfes. In künftige mittelfristige Planungen werden Prognosen zum OGS-Bedarf aufgenommen. Dies ist im Rahmen eines Prozesses zur Schulbauberatung erfolgt: der Raumbedarf wurde ermittelt und die Ergebnisse werden baulich umgesetzt und fortgeschrieben.
- Für die OGS Erträge und Aufwendungen separat auswertbar gestalten:
Der Ausweis eines eigenen Produktes für die Betreuung im offenen Ganztags, in dem dann lediglich die Vereinnahmung von Elternbeiträgen, die Zahlungen an den Dienstleister und die internen Verrechnungen ausgewiesen werden, ist aus Sicht der Verwaltung nicht erforderlich. Die Einrichtung einer separaten Kostenstelle innerhalb des Produktes 03.01.01 wäre zu Beginn des nächsten Haushaltsjahres umsetzbar. Dabei könnten die Aufwendungen für Gebäudeunterhaltung und -bewirtschaftung allerdings nur pauschal nach Flächenanteilen ermittelt werden. Die Einrichtung von separaten Kostenstellen (VHT und OGS) wurde bislang nicht vorgenommen, ist aber für das Haushaltsjahr 2024 angedacht.
- Anhebung der OGS-Beiträge nach Maßgabe der Förderrichtlinien und Erhebung von Beiträgen für die Ferienbetreuung:
Die Höhe der Elternbeiträge ist politisch festzulegen. Nach den Richtlinien des Landes können ab dem 01.08.2018 bis zu 185 Euro je Monat erhoben, der Höchstbetrag in Straelen liegt gemäß Beschluss des Rates vom 11.02.2016 aktuell bei 137,50 Euro bei einem Monatseinkommen ab 61.500 Euro. In Straelen ist zudem -wie in vielen anderen Kommunen auch- aus Gründen der Vereinfachung der Betrag für die Ferienbetreuung der OGS-Kinder im Jahresbeitrag enthalten.
Die Beiträge wurden zunächst während der Corona-Pandemie und sodann aufgrund der Belastungen der Familien durch die hohe Inflation nicht erhöht.
- sparsamen Flächeneinsatz für die OGS beachten:
Die Stadt Straelen wird auch künftig entsprechend der Empfehlung der gpaNRW handeln. Die erforderlichen Flächen werden nach der sogenannten "Kölner Schulbaurichtlinie" ermittelt.
- Stellenpotenzial im Grundschulsekretariat über Altersfluktuation realisieren:
Die Nutzung der Altersfluktuation sollte bei Ausscheiden der Stelleninhaberin wie geplant umgesetzt werden. In Abstimmung zwischen Verwaltung und Schulleitung wurden die Stellenanteile nur minimal verändert, da durch die Corona-Pandemie und die erhöhte Aufnahme von Flüchtlingskindern zu Mehrarbeiten in den Schulsekretariaten führt.
- Eigenanteil für das Schokoticket auch von Grundschulern erheben:
Der Rat der Stadt Straelen hat am 20.12.2011 festgelegt, dass der Eigenanteil für Grundschüler in Höhe von 6 Euro pro Monat aus städtischen Haushaltsmitteln übernommen wird, da hier der Mehrwert der Freizeitnutzung nicht gesehen wurde. Die Erhebung des Eigenanteils von Grundschulern bedarf daher eines politischen Beschlusses. Hier ist keine Änderung geplant.

Sport- und Spielplätze

- tatsächliche Nutzung von Sportanlagen regelmäßig nachhalten:
Die Auslastung und somit auch die Belastung der Plätze ist durch die enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Baubetriebshof und Vereinen gewährleistet. Sollten Bedarfe einzelner Vereine auftreten, wird dies in Absprache mit den anderen Vereinen immer unbürokratisch geregelt.
- zukünftiges Sportangebot an der Anzahl der Mannschaften bemessen:
Die Empfehlung wird berücksichtigt. Aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Stadtsportverband und den Vereinen sind die jährliche Anzahl der Mannschaften und die Trainingspläne bekannt.
- Aufwand für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportaußenanlagen getrennt nach Spielfeldern, Gebäuden und weiteren Flächen erfassen:
In der Zwischenzeit wurde jeweils eine Kostenstelle für jede Sportaußenanlage angelegt und ist somit abrufbar. Das Gebäudemanagement (zuständig für die Gebäudeunterhaltung) bucht ebenfalls jedes Gebäude separat und auch diese Kosten sind daher nachvollziehbar.
- Reduzierung der hohen Unterhaltungsaufwendungen durch Aufgabenübertragung auf die Vereine; alternativ Nutzungsentgelte erheben:
Nach Ansicht der Verwaltung ist die zumutbare Belastung der Vereine auf den Außenanlagen bereits erreicht. Hier werden bereits die Reinigung der Gebäude, die Pflege der Nebenanlagen sowie kleinere Hausmeistertätigkeiten bereits gegen einen anteiligen Zuschuss durch die Vereine übernommen, zudem werden 1/3 der anfallenden Energiekosten und Markierungsarbeiten auf den Spielfeldern durch die Vereine getragen. Die Einführung einer Sporthallengebühr kann vor diesem Hintergrund als gerecht angesehen werden und bedarf einer politischen Entscheidung. Die Einführung einer Sporthallengebühr ist weiterhin politisch nicht erwünscht.
- Untersuchung der Bolzplätze auf regelmäßige Nutzung und Prüfung, ob ggf. ein Bolzplatz aufgegeben werden kann:
Durch die Realisierung des 3. Bauabschnitts des Wohnbaugebiets Streutgens Kamp wird ein Bolzplatz aufgegeben, der bestehende Bolzplatz am Berghsweg dafür aufgewertet. Ein Angebot mit dann drei Bolzplätze erscheint aus Sicht der Verwaltung angemessen und sollte so aufrechterhalten werden.

Verkehrsflächen

- Streckenkontrollen mithilfe eines GPS-gesteuerten Erfassungsgerätes durchführen:
Nach der zum 01.04.2018 erfolgten Neueinstellung eines weiteren Mitarbeiters im Bereich Tiefbau ist der sukzessive Aufbau eines Straßenkatasters vorgesehen. In den diesbezüglichen Überlegungen ist auch die Einführung GPS-unterstützter Streckenkontrollen vorgesehen. Die GPS-unterstützten Streckenkontrollen sollen im Rahmen der noch umzusetzenden Straßendatenbank erfolgen.
- Ergänzung der Straßendatenbank:
Bezüglich der genauen Ausgestaltung des Informationsumfangs, der in der Datenbank erfasst wird, wird jedoch auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zwischen dem

Nutzen und dem damit verbundenen Erfassungs- und Verwaltungsaufwand abzuwägen sein. An dieser Stelle wird auf das erstellte Wirtschaftswegekonzept verwiesen. Im Rahmen des Wirtschaftswegekonzeptes wurden die genauen Zustände der einzelnen Wirtschaftswege erfasst. Aufgrund weiterer Parameter und Einstufungen kann zumindest eine objektive Priorisierung anstehender Maßnahmen erfolgen. Im Haushalt 2023 sind darüber hinaus weitere Mittel eingestellt worden, um auch Analysen/Bestandserfassungen der kommunalen Straßen vornehmen zu können.

- strategisches Unterhaltungsmanagement zur Unterstützung der Maßnahmenplanung:
Die Ausführungen der gpaNRW zum strategischen Erhaltungsmanagement sind grundsätzlich zu unterstützen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Prognose langfristiger Straßenzustände mit erheblichem Aufwand und den systemimmanenten Unsicherheiten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Verwaltung eine regelmäßig fortgeschriebene Haushaltsplanung über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung auf Basis des aufzubauenden Straßenkatasters ausreichend. Weiter wird im Rahmen der fortzuschreibenden Haushaltsplanung auch ein Fokus auf anstehende/geplante Maßnahmen innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung gelegt. Große Investitionsvorhaben sind im Straßen- und Wegekonzept aufgelistet.
- Kontrollen nach Abschluss der angezeigten Maßnahmen sicherstellen, dass Folgeschäden vermieden werden:
Strukturierte Kontrollen sowohl nach Abschluss der Baumaßnahme als auch vor Ablauf der Gewährleistungsfrist sind grundsätzlich sinnvoll. Auch hier kommt aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nur eine sukzessive Umsetzung in Betracht. Ein erster Schritt im Sinne der gpa-Anregung wurde bereits durch die Einführung der Genehmigungspflicht für Aufbrüche getan. In der Zwischenzeit hat sich die Einführung der Genehmigungspflicht bei Aufbrüchen bewährt. Seitens der Antragsteller sind entsprechende Informationen und Bildmaterial bei der Stadt Straelen, sowohl vor dem Aufbruch als auch nach Realisierung des Vorhabens einzureichen. Zusätzlich finden entsprechende Abnahmen statt. Genaue Analysen sind mittels Kontrollprüfungen der Verdichtung möglich.
- Konkretisierung der Ziele für den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege:
Eine flächendeckende Einführung von Zielen und Kennzahlen im Sinne des § 12 GemHVO NRW steht im städtischen Haushalt bisher noch aus. Dabei gilt es auch für den Bereich der Verkehrsflächen, entsprechende Werte festzulegen. Es wird auch hier auf das Wirtschaftswegekonzept hingewiesen. Die genauen Zustände der Wirtschaftswege wurden erfasst. Im Rahmen weiterer anstehender politischer Beratungen sollten die Zielsetzungen weiter konkretisiert werden.

Hinsichtlich des Verfahrens nach Abschluss dieser Prüfung wird auf Ziffer 0.3.2.2 hingewiesen.

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 vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht 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 galt.

² § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz. Dies war in dieser Prüfung nicht der Fall.

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 sowie die Stellungnahmen der Kommunen 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 Pro-

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

dukte 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 von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichen Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, 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 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.

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kleinen 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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Straelen wurde im Zeitraum April 2022 bis Juli 2023 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2021 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten des Jahres 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Patrick Marhofen
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Corinna Bauerfeld
Friedhofswesen	Corinna Bauerfeld

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden am 11. Juli 2023 im Verwaltungsvorstand der Stadt Straelen vorgestellt.

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Straelen überschreitet die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen sowie zur Aufstellung der Jahresabschlüsse regelmäßig leicht. Ein geregelter Finanzcontrolling findet derzeit nicht statt. Die Jahresabschlüsse stellt die Kommune regelmäßig fristgerecht fest.	E1	Die Stadt Straelen sollte ein standardisiertes Finanzcontrolling einführen, damit ihr auch unterjährig belastbare Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie der voraussichtlichen Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres vorliegen. Diese Informationen sollten den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zur Verfügung regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.
F2	Straelen hat zuletzt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Für konsumtive Ermächtigungsübertragungen hat sie jedoch keine Grundsätze festgelegt. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Kommune bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2.1	Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen sollte Straelen ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hinsichtlich der Übertragung von konsumtiven Mitteln ergänzen und konkretisieren.
		E2.2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Kommune die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.
F3	Die Stadt Straelen hat keine strategischen Vorgaben zur Akquise von Fördermitteln getroffen.	E3	Die Stadt Straelen sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.
F4	Die Stadt Straelen verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	E4.1	Die Stadt Straelen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Straelen sollte ein Fördermittelmanagement etablieren, das einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte berücksichtigt und diese dadurch zentral dokumentiert.
F5	Die Stadt Straelen hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt. Ihre Kreditverbindlichkeiten resultieren ausschließlich aus der Abwicklung des Programms „Gute Schule 2020“ und aus einem zinslosen Darlehen zur Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften aus dem Jahr 2016. Straelen plant jedoch in den kommenden Jahren mit weiteren Kreditaufnahmen.	E5	Wir empfehlen der Stadt Straelen, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.
F6	Die Stadt Straelen hat von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Straelen bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	E6	Die Stadt Straelen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Straelen hat die Auftragsvergabe organisatorisch von der Auftragsabwicklung in den Fachbereichen getrennt, indem sie die KomLog für Vergaben über 10.000 Euro als zentrale Vergabestelle nutzt. Die Stadt verfügt derzeit über keine gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen.	E1	Die Stadt Straelen sollte schnellstmöglich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben unter 10.000 Euro sowie den Umgang mit der KomLog. Wer mit Vergaben zu tun hat, sollte in regelmäßigen Abständen Seminare zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention besuchen.
F2	Die Stadt Straelen hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt nicht.	E2	Die Stadt Straelen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabepflicht schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.
F3	Die Stadt Straelen greift das Thema Korruptionsprävention in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Das aktuelle KorruptionsbG aus 2022 ist noch nicht eingearbeitet und umgesetzt. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt. Nach Aussage der Stadt soll die Richtlinie zur Vermeidung von Korruption kurzfristig überarbeitet und das neue KorruptionsbG beachtet werden.	E3.1	Die Stadt Straelen sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Straelen sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KomLog durchführen lassen.
		E3.3	Die Stadt Straelen muss das KorruptionsbG einhalten und sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.
F4	Die Stadt Straelen ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden bewusst und hat mit der IT-Abteilung bereits erste Schritte eingeleitet.	E4.1	Die Stadt Straelen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.
		E4.2	Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien jährlich veröffentlicht werden.
		E4.3	Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters, auch nach Eintritt in den Ruhestand, gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.
F5	Die Stadt Straelen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf. Die wenigen Verträge werden durch den entsprechenden Fachdienst geschlossen. Der vorhandene Muster-Sponsoringvertrag zeigt Optimierungspotenzial.	E5	Die Stadt Straelen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.
F6	Für die Stadt Straelen werden im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert oberhalb des Medians ausgewiesen. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.	E6.1	Die Stadt Straelen sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement ist ein hierfür geeignetes Instrument.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Straelen nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.
F7	Die Stadt Straelen verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KomLog ist nicht involviert, sondern erteilt nur den Auftrag. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KomLog oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.
		E7.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Stadt Straelen überwiegend sehr gut. Optimierungsspielraum besteht noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung.	E1	Die Stadt Straelen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Straelen hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.	E1	Die Stadt Straelen sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei Abwesenheit der fallführenden Fachkräfte zu gewährleisten.
F2	Die Stadt Straelen berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.	E2	Die Stadt Straelen sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.
F3	Die Stadt Straelen hat die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch nicht schriftlich geregelt. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung sowie eine transparente Dokumentation der einzelnen Fälle. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	E3	Die Stadt Straelen sollte das Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardisieren und konkrete Handlungsanweisungen festlegen. Sämtliche Arbeitsschritte und Ergebnisse sollte die Ordnungsbehörde zudem in den Fallakten einheitlich dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Straelen höher als in den Vergleichskommunen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	E4	Die Stadt Straelen sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.
Friedhofswesen			
F1	Fehlende Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung erschweren in Straelen die Steuerung im Friedhofswesen.	E1	Die Stadt Straelen sollte gemeinsam mit Politik und Verwaltungsführung strategische Ziele für den Aufgabenbereich Friedhofswesen erarbeiten. Daraus resultierend sollte sie anhand von Kennzahlen regelmäßig auswerten, ob sie diese Ziele erreicht und die Erkenntnisse in einem Berichtswesen zusammenfassen
F2	Die Stadt Straelen verfügt mit den vorhandenen Daten in ihrer Fachsoftware über eine gute Datenbasis. Verbesserungspotenziale liegen bei der separaten Erfassung der Grün- und Wegeflächen.	E2	Die Stadt Straelen sollte die im Rahmen der Prüfung ermittelten Daten der Grün- und Wegeflächen und auch die bereits vorhandenen Drohnenaufnahmen wie geplant in ihrer Fachsoftware implementieren.
F3	Die Stadt Straelen stellt ihre Friedhöfe und deren Angebote Interessierten auf der städtischen Homepage vor. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf neue Grabarten.	E3	Die Stadt Straelen sollte insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten eine gezielte Bewerbung vornehmen.
F4	Die Stadt Straelen bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	E4	Die Stadt Straelen sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzziffernkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.
F5	Die Stadt Straelen berücksichtigt bei der Gestaltung und der Ausstattung der Grün- und Wegeflächen Nachhaltigkeitsaspekte, sowie Pflegeanforderungen. Fehlende detaillierte Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen erschweren jedoch die wirtschaftliche Steuerung.	E5	Die Stadt Straelen sollte wie geplant die Grün- und Wegeflächen sowie den Aufwand für die Pflege detailliert erfassen. Dann kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen oder auch die Pflegestandards besser bewerten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der kleinen 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Da die Kooperationsprojekte in den Kommunen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung zunächst aus Gründen der klaren Abgrenzbarkeit die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt. Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) bleiben bei der Erhebung daher zunächst unberücksichtigt. Die Erfahrungen aus vorhergehenden Prüfungssegmenten zeigen aber, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

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. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde bei den kleinen 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 Straelen nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁵ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

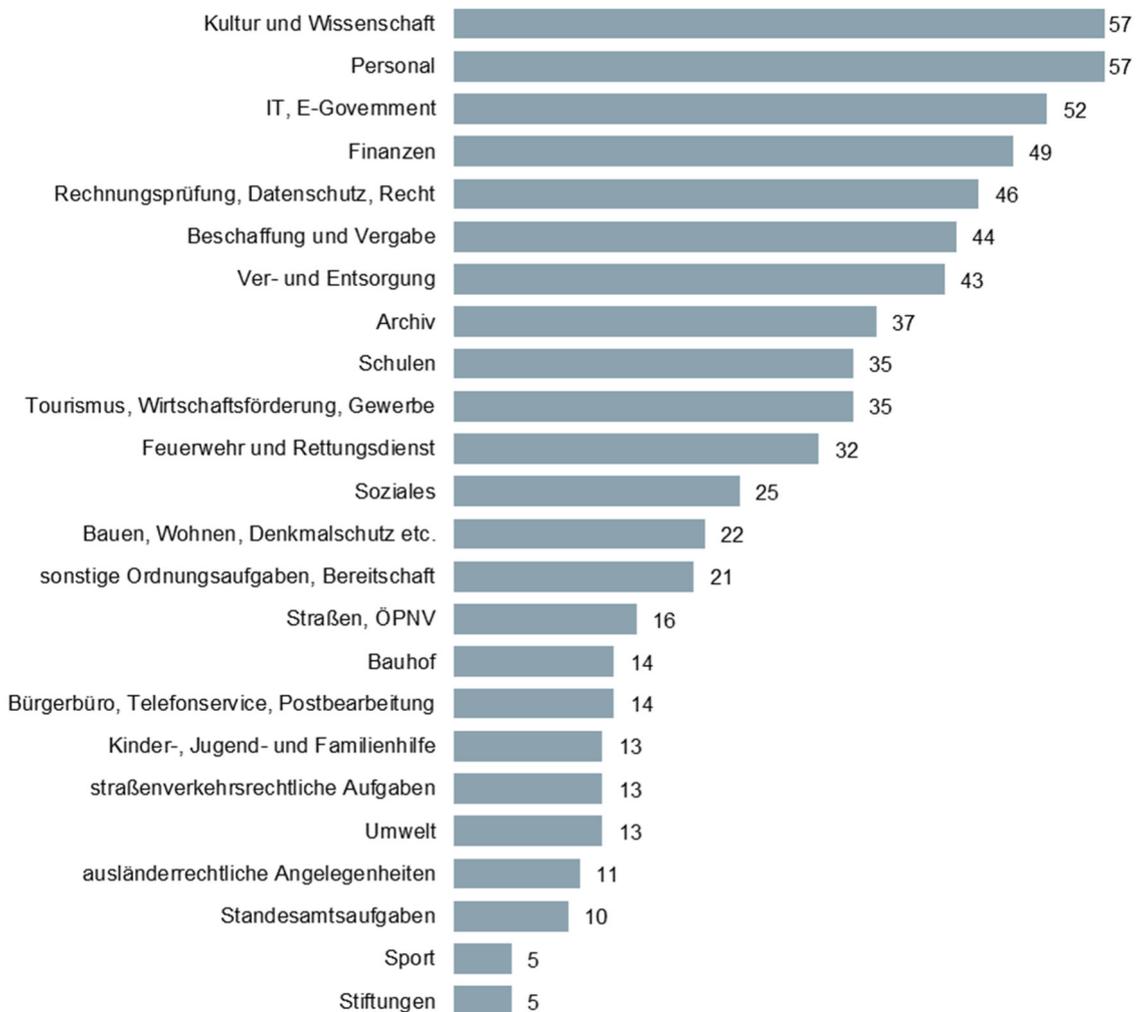
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. 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.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

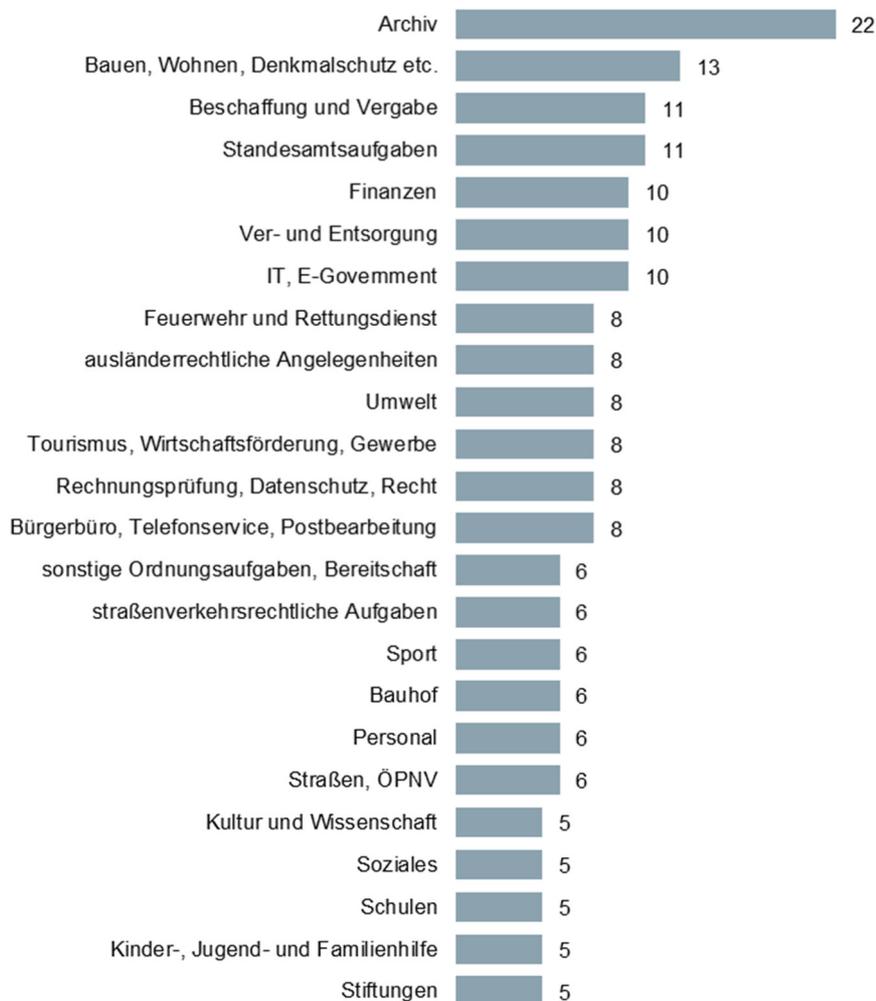


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant sind.

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

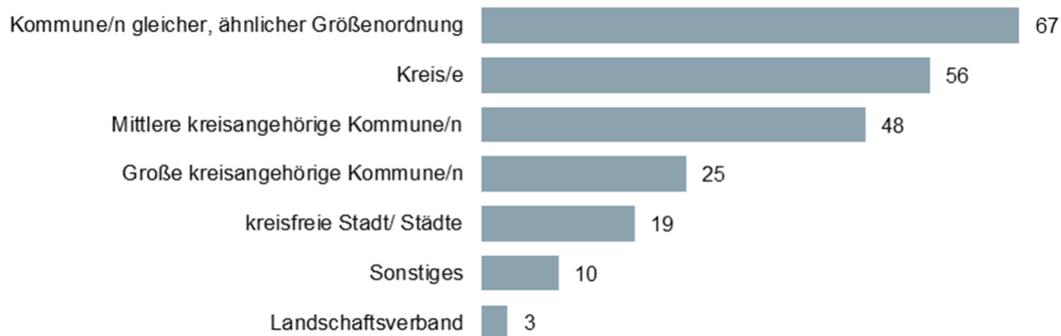


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die übrige Themenreihenfolge noch keine klaren Prioritäten erkennen lässt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



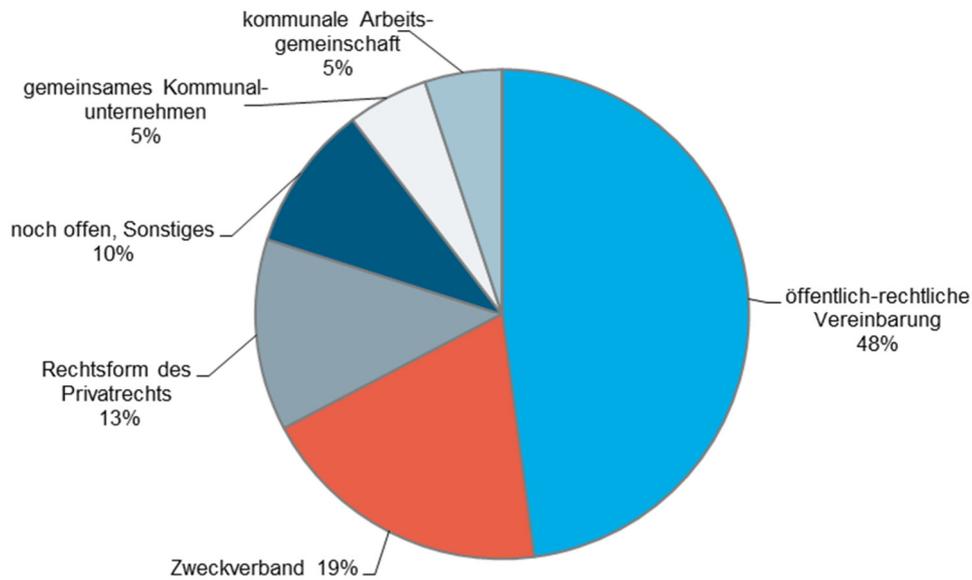
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach den bisherigen Rückmeldungen aus den Kommunen Themen wie Rechnungsprüfung, Vergabewesen, Digitalisierung, Wirtschaftsförderung und Touristik sowie das Feuerwehrwesen ganz oben auf der „Hitliste“.

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁶.

⁶ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent

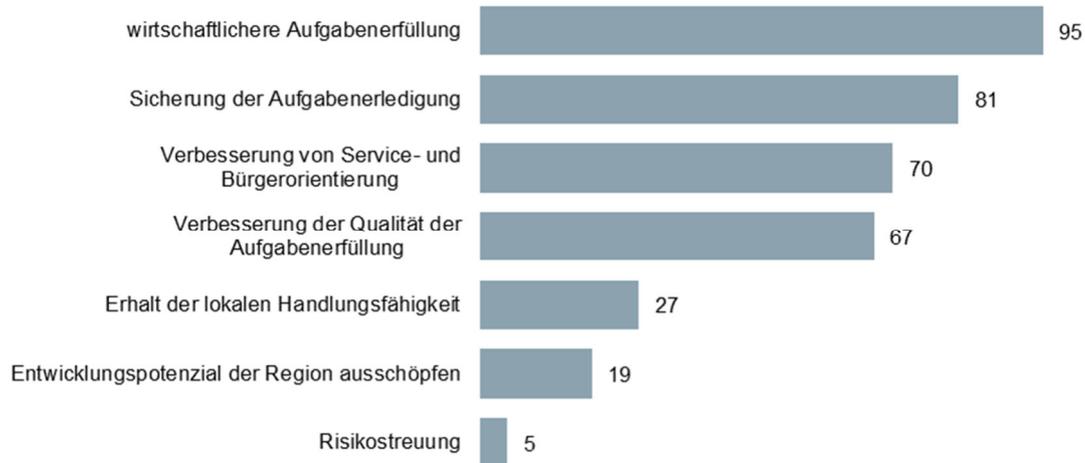


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen bedingt durch neue Gremienstrukturen und schnellere Entscheidungswege sind weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegenüber anderen Rechtskonstruktionen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



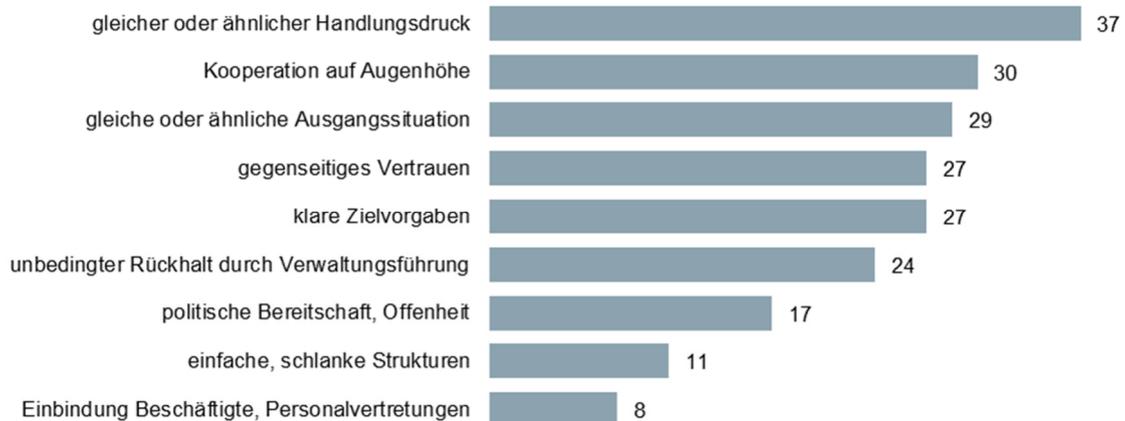
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum sollte die Kommune evaluieren, ob und inwiefern sie die erwarteten Ziele auch erreicht hat. Dies gilt insbesondere, wenn die Kommune mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet. 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 in Prozent



Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch die Verwaltungsführung oder die politische Bereitschaft zu kooperieren.

0.8.1.7 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 in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Straelen

Die **Stadt Straelen** hat sich in verschiedenen Leistungsbereichen mit der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auseinandergesetzt und diese in neun konkreten Arbeitsfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Straelen fest etablierte und erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung.

Die interkommunalen Aktivitäten stellen sich wie folgt dar:

- Sicherstellung der Mitarbeiterqualifikation (öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Studieninstitut Niederrhein),
- Durchführung der Zahlungsabwicklung für die Gemeinde Wachtendonk sowie die Durchführung der Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen für den Kreis Kleve (jeweils eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung),
- Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog; Einkaufsgesellschaft der Städte Geldern, Straelen und der Gemeinden Issum, Kerken, Rheurdt und Wachtendonk),
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Durchführung der Brandschauen in den Städten Geldern und Straelen sowie den Gemeinden Issum, Kerken, Wachtendonk, Weeze und Rheurdt,
- Volkshochschulzweckverband Gelderland (gemeinsame Institution der Städte Geldern und Straelen und der Gemeinden Issum, Kerken, Wachtendonk u. Rheurdt),
- Genossin in der Wohnungsgenossenschaft mit dem Zweck der Förderung einer sicheren und sozial verantwortlichen Wohnungsversorgung. Genossen sind acht kreisangehörige Kommunen.
- Mitglied im Zweckverband Euregio Rhein-Maas-Nord (Förderung regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit),
- Mitglied im Sparkassenzweckverband Rhein-Maas - Förderung des Sparkassenwesens im Gebiet der Mitglieder.

Vorrangige Ziele der Stadt Straelen sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Aus Sicht der Stadt Straelen hat sich insbesondere die Zusammenarbeit mit der KomLog besonders bewährt. Auf diese Zusammenarbeit wird im Teilbericht Vergabewesen eingegangen.

Politische Bereitschaft und Offenheit, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung sowie eine Kooperation auf Augenhöhe stehen für Straelen als Erfolgsfaktoren an erster Stelle. Insofern zeigen die genannten IKZ-Projekte eine vermehrte Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen aus dem eigenen Kreis.

Straelen sieht neue Chancen für eine kommunenübergreifende Zusammenarbeit in der Klärung rechtlicher Unsicherheiten – insbesondere der Umsatzsteuerproblematik - und dem Abbau des Fachkräftemangels. Finanzielle Anreize wie die Förderrichtlinie IKZ können in ihrer Wirkung

nicht eindeutig beurteilt werden. Neue mögliche Kooperationen prüft die Stadt Straelen im Einzelfall.

Zwei IKZ-Projekte mussten rückabgewickelt werden: zum einen wurde der Zweckverband Sekundarschule Straelen/Wachtendonk aufgelöst, da ein Standort nicht mehr zu halten war. Zum anderen wurde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Geldern für die Aufgaben einer Förderschule aufgrund der Inklusion aufgehoben. Gleichzeitig entstand alternativ ein leistungsstarkes Angebot für alle Förderschulen in Kreisträgerschaft mit kreisweitem Konzept.

0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung

Im Handlungsfeld örtliche Rechnungsprüfung (öRP) verfolgt die gpaNRW das Ziel, eine flächendeckende Transparenz bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darüber herzustellen, wie die gesetzlichen Pflichtaufgaben und ggf. weitere freiwillige Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Über einen Online-Fragebogen erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 70 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Straelen.

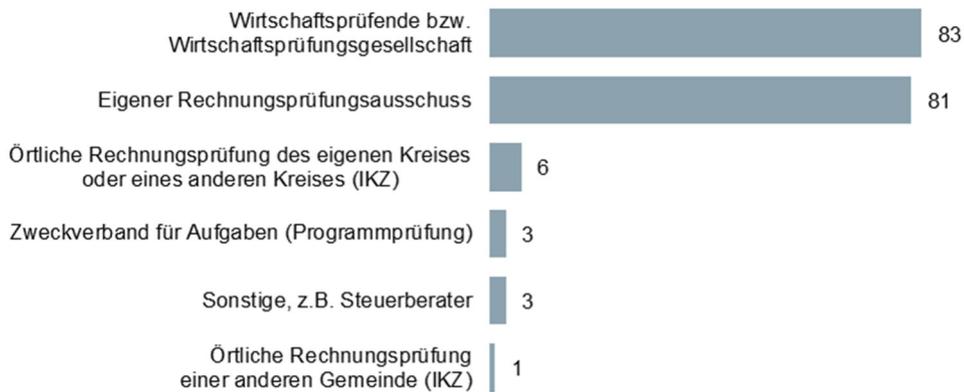
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

Beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung der Örtlichen Rechnungsprüfung haben wir zu den folgenden Fragen eine Bestandsaufnahme durchgeführt:

- Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?
- Was wird geprüft?
- Wie wird geprüft?

Bei der Frage „**Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen:

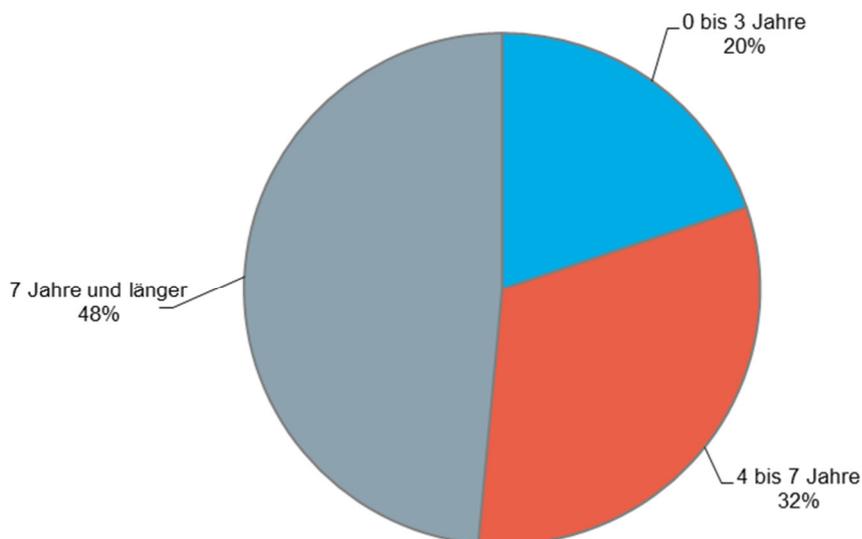
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 58 von 70 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (6 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) wird - nach derzeitigem Umfrageergebnis - nur von sehr wenigen Kommunen als Option genutzt. Einige vom Gesetzgeber eingeräumte Optionen wie z. B. „geeigneter Bediensteter als Rechnungsprüfer“, haben wir bei unserer Bestandsaufnahme bislang in der Praxis nicht angetroffen.

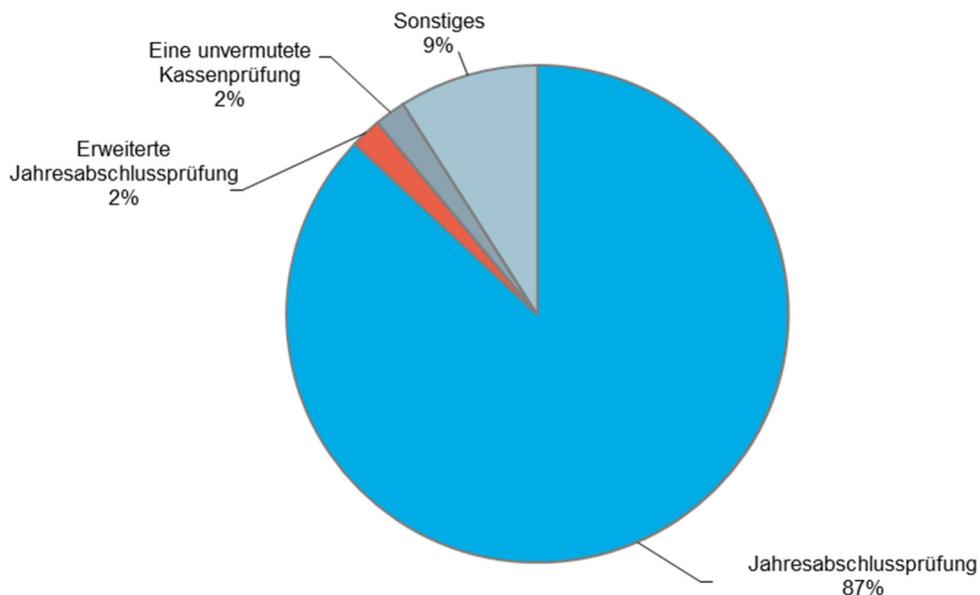
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

Bei der Frage „**Was wird geprüft?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen:

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

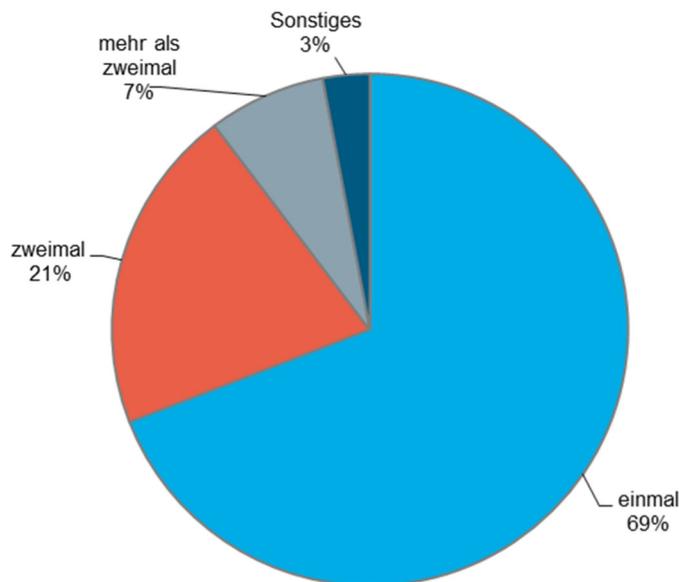
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

⁸ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. (idrd.de) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen und Vergabeprüfungen einschließlich technischer Prüfungen.

Bei der Frage „**Wie wird geprüft?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen bzw. Prüfungselemente und –prozesse angetroffen:

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



- In der Regel tagt der Rechnungsprüfungsausschuss ein- bis zweimal pro Jahr.
- In keinem einzigen Fall wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss ein Jahresprüfplan vorgelegt.
- Es existiert keine risikoorientierte mehrjährige Prüfungsplanung.

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabebereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

⁹ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. (idrd.de) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Unsere Bestandsaufnahme hat auf Basis der bisherigen Erhebungen ergeben, dass das Instrument der IKZ kaum genutzt wird. Es können hierdurch insbesondere bei Vergaben prüfungsfreie Räume entstehen.

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Straelen

In der Stadt Straelen werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2017.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Stadt Straelen. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Straelen tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Straelen entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW.

Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben (vgl. Teilbericht Vergabewesen) und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Straelen 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.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Für die **Stadt Straelen** besteht ein geringer Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Die Kommune verfügt derzeit über eine solide Ausgleichsrücklage, die die durchweg negativ geplanten Ergebnisse der nächsten Jahre abfedern kann. Sie unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen, wodurch sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig ist. Mittel- bis langfristig sollte sie jedoch einen ausgeglichenen Haushaltsplan anstreben.

Von 2016 bis 2021 erzielte Straelen zwar nicht durchgängig positive Jahresergebnisse, konnte jedoch die Ausgleichsrücklage von 9,5 auf 16,8 Mio. Euro erhöhen. Die negativen Ergebnisse der Jahre 2016, 2017 und 2019 konnte die Stadt stets über die Ausgleichsrücklage abfedern. Auch strukturell ist der Haushalt 2021 mit einem Überschuss von 1,7 Mio. ausgeglichen.

Straelen plant für 2022 bis 2026 durchweg mit negativen Jahresergebnissen, die sich auf insgesamt 19,58 Mio. Euro kumulieren. Dadurch wäre die Ausgleichsrücklage, die sich Ende 2021 auf 16,8 Mio. Euro beläuft, bis zum Ende des Zeitraumes der mittelfristigen Finanzplanung vollständig aufgezehrt. Gegenwärtig bestehen konjunkturbedingt sehr hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, jedoch konnte Straelen in den zurückliegenden Haushaltsjahren stets besser abschließen, als ursprünglich geplant.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Straelen sind auf einem sehr niedrigen Niveau. Den Reinvestitionsbedarfen, die aus den teilweise recht hohen Anlagenabnutzungsgraden beim Gebäudevermögen resultieren, plant Straelen in den kommenden Jahren unter anderem mit Investitionsvorhaben in einem Gesamtvolumen von rund 68,4 Mio. Euro zu begegnen.

Straelen konnte in den Jahren 2020 und 2021 – selbst ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG – trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie positive Jahresergebnisse erzielen. Die Kommune hat in diesen Jahren außerordentliche Erträge von 1,13 Mio. Euro gebucht und plant für 2022 bis 2025 mit weiteren 5,1 Mio. Euro. Diesen Gesamtbetrag von 6,21 Mio. Euro muss Straelen ab 2026 zusätzlich im Eigenkapital kompensieren.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Straelen kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie steigende Aufwendungen überwiegend durch eigene Maßnahmen kompensieren. Darüber hinaus bestehen für die Kommune bei niedrigeren Erträgen oder höheren Aufwendungen noch weitere Handlungsmöglichkeiten.

Da die Kommune über kein geregeltes Finanzcontrolling verfügt, besteht im Hinblick auf die Informationen zur Haushaltssituation noch Optimierungsbedarf.

Dies gilt ebenfalls für die Ermächtigungsübertragungen: Straelen überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen in die Folgejahre, nimmt diese jedoch – insbesondere im Falle der investiven Mittel – kaum in Anspruch. Darüber hinaus bedürfen die festgelegten Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen aus Sicht der gpaNRW einer Präzisierung.

Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Derzeit bestehen keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Ein zentrales Fördermittelcontrolling findet ebenfalls nicht statt. Idealerweise sollte die Stadt Straelen einen zentralen Überblick über alle möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Stadtverwaltung sollte die politischen Entscheidungsträger – soweit nicht bereits im Zuge der Projektentwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Die Stadt Straelen hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement oder ihr Anlagenmanagement festgelegt. Die Kreditverbindlichkeiten resultieren ausschließlich aus dem Programm „Gute Schule 2020“ und einem zinslosen Darlehen. Straelen plant jedoch in den kommenden Jahren mit Kreditaufnahmen und sollte daher strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten. Die Kommune hat von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Daher sollte sie auch hier strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixieren.

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:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?

- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

Dabei untersucht die gpaNRW, inwieweit die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

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

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

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

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- 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.

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder externe Ereignisse aus, die für sie weder absehbar noch planbar sind. Dies gilt aktuell z. B. für den Ukraine-Krieg und noch immer für die Corona-Pandemie. Die gpaNRW geht, soweit möglich, in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen dieser Effekte auf den Haushalt der Stadt Straelen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Straelen 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI /-/-
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI /-/-

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Straelen kann auf eine solide Ausgleichsrücklage zurückgreifen, mit der sie negative Jahresergebnisse abfedern kann. Sie unterliegt dadurch keinen aufsichtsbehördlichen Maßnahmen und ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Der Haushaltsstatus sollte 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 Straelen 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ausgeglichener Haushalt			X		X	X		
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X		X			X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen Straelen 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-753	-4.573	7.582	-2.043	2.021	4.345
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.476	4.903	12.485	10.441	12.462	16.807
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	61.083	60.784	60.717	60.380	59.941	59.696
Fehlbetragsquote in Prozent	1,05	6,48	pos. Ergebnis	2,79	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

Jahresergebnisse und Rücklagen Straelen in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.344	-3.412	-4.202	-4.201	-5.420
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	14.463	11.052	6.849	2.649	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	59.696	59.696	59.696	59.696	56.925
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	-2.771
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	4,64
Fehlbetragsquote in Prozent	3,06	4,60	5,94	6,31	8,69

Da inzwischen zu erwarten ist, dass das NKF-CUIG¹⁰ nicht mehr geändert wird, wird Straelen die für 2024 und 2025 geplanten außerordentlichen Erträge von 2,69 Mio. Euro ab 2024 nicht mehr in den Haushaltsplan aufnehmen können. Sofern die übrigen Plandaten unverändert bleiben, würden die von Straelen geplanten Defizite entsprechend höher ausfallen (5,55 Mio. Euro

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

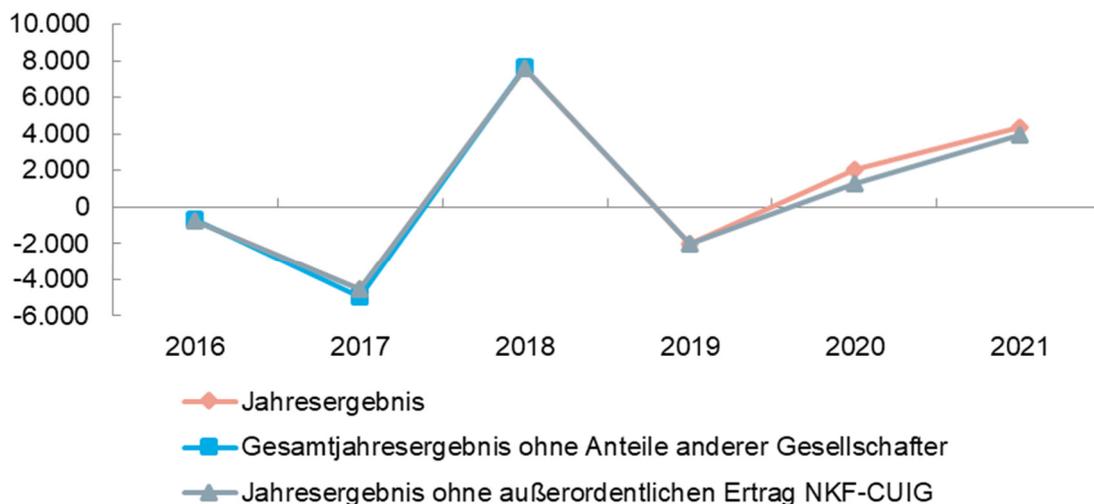
in 2024 und 5,54 Mio. Euro in 2025). Die allgemeine Rücklage beliefe sich in diesem Fall im Jahr 2026 nur noch auf 54,24 Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Straelen unterlagen in den letzten Jahren starken Schwankungen. Trotz negativer Jahresergebnisse in den Jahren 2016, 2017 und 2019 ist der Haushalt 2021 strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021



Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Straelen die infolge der Corona-Pandemie und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

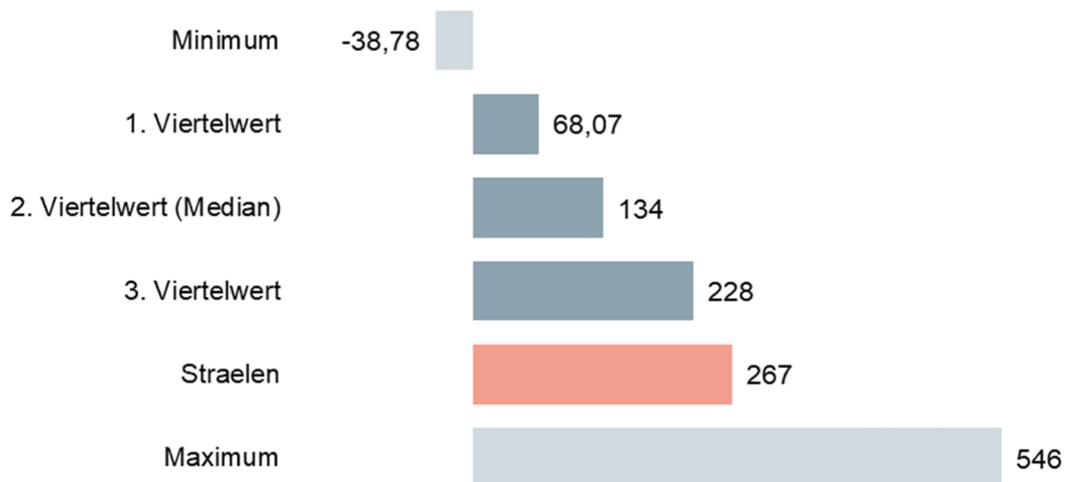
Die Jahresergebnisse der **Stadt Straelen** unterlagen in den Jahren 2016 bis 2021 starken Schwankungen. Von 2016 bis 2019 fiel lediglich das Jahresergebnis 2018 positiv aus. Durch den Jahresüberschuss von 7,58 Mio. Euro konnte Straelen allerdings die Ausgleichsrücklage von 4,9 auf 12,5 Mio. Euro aufstocken. Dieses außergewöhnliche Ergebnis war auf mehrere Effekte zurückzuführen: Die ordentlichen Erträge fielen mit 48,82 Mio. Euro planmäßig hoch aus, jedoch lag Straelen mit ordentlichen Aufwendungen von 41,62 Mio. Euro knapp 3,1 Mio. Euro unter ihrem Planansatz für 2018. Dabei hatten die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtumlage den größten Anteil am Rückgang der Aufwendungen. Während die Steuerkraft der Stadt Straelen sank, senkte der Kreis Kleve die Hebesätze für beide Umlagen. Dadurch fielen die Aufwendungen für die Umlagen von 18,66 auf 13,91 Mio. Euro. Außerdem hat Straelen 2018 erstmals keine Solidaritätsumlage mehr in den Stärkungspakt Stadtfinanzen zahlen müssen. In der Zeit von 2014 bis 2017 musste die Stadt insgesamt rund 9,66 Mio. Euro zahlen. Bei

den ordentlichen Erträgen fielen 2018 einmalig 2,7 Mio. Euro für die Veräußerung von Grundstücksflächen an.

Im Hinblick auf die Berechnung der Umlagen im Jahr 2019 war die Steuerkraft der Stadt Straelen wieder deutlich höher. Dadurch stiegen die Allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage von 13,91 auf 16,84 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge fielen dagegen um insgesamt 6,81 Mio. geringer als im Vorjahr aus. Daran hatten die um 2,85 Mio. rückläufigen Gewerbesteuererträge einen maßgeblichen Anteil. Neben den geringeren privatrechtlichen Leistungsentgelten aufgrund des oben erwähnten Grundstücksverkaufs im Vorjahr fielen auch die Erträge aus der Abrechnung der Einheitslasten um 1,72 Mio. Euro geringer aus.

In den Jahren 2020 und 2021 konnte Straelen wieder positive Jahresergebnisse erzielen. In 2020 hatte die Gewerbesteuerausgleichszahlung in Höhe von 6,4 Mio. einen maßgeblichen Anteil daran. In 2021 sind sowohl die ordentlichen Erträge als auch die ordentlichen Aufwendungen deutlich höher als in den Vorjahren ausgefallen. Straelen konnte 63,93 Mio. Euro an ordentlichen Erträgen gegenüber 60,29 Mio. Euro an ordentlichen Aufwendungen verbuchen. Insbesondere das Gewerbesteueraufkommen fiel mit 35,6 Mio. Euro um rund 22,9 Mio. Euro höher als im Vorjahr aus. Straelen musste jedoch Rückstellungen in Höhe von 16,7 Mio. Euro für eine Gewerbesteuererstattung, die Anfang 2022 fällig wurde, bilden. Die Ursache lag hier in einem durch das Finanzamt festgesetzten Gewerbesteuermessbetrag, der aufgrund der Anfechtung durch den Gewerbetreibenden im Anschluss auf null Euro korrigiert werden musste. Die neue Festsetzung erfolgt allerdings erst im ersten Quartal 2022. Insgesamt konnte Straelen dennoch einen Überschuss von 4,35 Mio. Euro erwirtschaften.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2021

Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
243	-105	20,16	106	180	526	32

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 sowie die letztmalig im Jahr 2017 gezahlte Solidarumlage in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Modellrechnung strukturelles Ergebnis Straelen in Tausend Euro 2021

Kennzahl	2021
Jahresergebnis	4.345
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-19.817
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	+17.449
Bereinigung der außerordentlichen Erträge NKF-CUIG (Sondereffekt)	-404
Hinzurechnung der coronabedingten Mindererträge außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekt)	+113
Hinzurechnung der coronabedingten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Sondereffekt)	+18

Kennzahl	2021
Strukturelles Ergebnis	1.703

Die Gewerbesteuererträge in Höhe von 16,72 Mio. Euro, für die **Straelen** Rückstellungen für die Rückzahlung Anfang 2022 gebildet hat, hat die gpaNRW bei der Bereinigung sowie der Mittelwertberechnung für die Gewerbesteuer nicht berücksichtigt.

Die Modellrechnung zeigt, dass der Haushalt der Stadt Straelen strukturell ausgeglichen ist. Auch wenn dies unter anderem auf das gute Jahresergebnis in 2021 zurückgeführt werden kann, war der Haushalt auch in den Vorjahren mit Ausnahme des Jahres 2020 stets strukturell ausgeglichen.

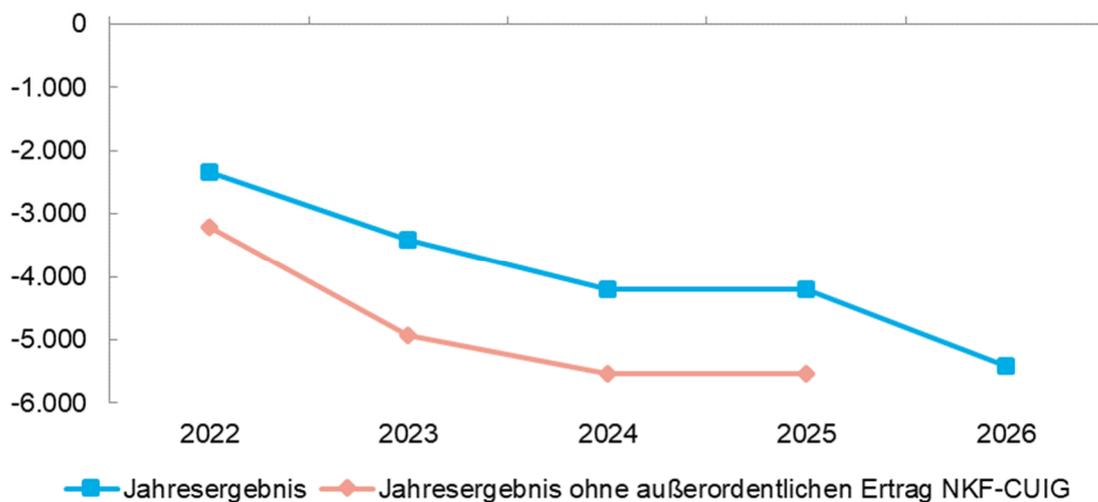
Die Berechnungsgrundlagen stehen in Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die geplanten Jahresergebnisse der Stadt Straelen weisen ein stetig wachsendes Defizit aus. Diese würden die Ausgleichsrücklage, die sich Ende 2021 auf 16,81 Mio. Euro beläuft, bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung vollständig aufzehren. Die Haushaltsplanung von Straelen unterliegt überwiegend den derzeit sehr hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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

Jahresergebnisse Straelen in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Straelen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für die kommenden Jahre mit einem leicht aber stetig wachsenden Defizit. Dieses steigt von 2,34 Mio. Euro in 2022 auf 5,42 Mio. Euro in 2026. Insgesamt kumuliert sich das Defizit im Planungszeitraum somit auf 19,58

Mio. Euro. Ohne den außerordentlichen Ertrag fiel das Defizit um weitere 5,1 Mio. Euro höher aus. Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Straelen ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Ohne die für 2024 und 2025 aktuell geplanten außerordentlichen Erträge fiel das geplante Defizit um 2,69 Mio. höher aus.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Eine Kommune muss ihre Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, vergleicht die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung. Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	18.817 (16.175)	22.725	3.908 (6.550)	3,8 (7,0)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.103 (7.454)	9.674	1.571 (2.220)	3,6 (5,4)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.648	7.065	4.417	21,7
sonstige ordentliche Erträge	2.607	1.271	-1.336	-13,4
Erstattung aus der Abrechnung Einheitslasten	1.524	0,00	-1.524	-100,0
Übrige Erträge	14.315	13.199	-1.116	-1,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	9.455	11.585	2.130	4,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.570	14.337	6.767	13,6
Bilanzielle Abschreibungen	3.454	5.330	1.877	9,1
Allgemeine Kreisumlage	8.533 (9.743)	10.313	1.780 (570)	3,9 (1,1)
Übrige Aufwendungen	14.679	17.787	3.131	3,9

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

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. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen wie z. B. der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs ist der letzte Ist-Wert u. U. keine repräsentative Berechnungsbasis. Die gpaNRW vergleicht bei diesen Positionen daher den Wert zum Ende des Planungszeitraums mit dem Mittelwert der letzten fünf Jahre. Eine hohe Differenz könnte Anhaltspunkt für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sein.

Bei der Betrachtung der **Gewerbsteuererträge** in 2021 hat die gpaNRW die Erträge in Höhe von 16,72 Mio. Euro, für die Straelen entsprechende Rückstellungen gebildet hat, - wie schon beim strukturellen Ergebnis – nicht berücksichtigt. Die Erträge belaufen sich in 2021 dann noch auf 18,82 Mio. Euro. Der Mittelwert der Jahre 2017 bis 2021 beträgt dadurch 16,18 Mio. Euro. Grundsätzlich unterliegt die Planung der Gewerbsteuererträge aufgrund der hohen Konjunkturabhängigkeit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Straelen plant in 2026 Gewerbesteuererträge von 22,73 Mio. Euro. Das entspricht einer Erhöhung um 6,55 Mio. Euro gegenüber dem Mittelwert der letzten fünf Ergebnisse. Die Verwaltung begründet diese Planung damit, dass sie in Kontakt mit den größten Gewerbesteuerzahlern steht, um deren Geschäftsentwicklungen in die Ansatzermittlung mit einfließen lassen zu können. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der tatsächlichen Gewerbesteuererträge in den zurückliegenden Jahren lässt die Planung der Stadt Straelen daher zunächst zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken vermuten. An dieser Stelle ist jedoch hervorzuheben, dass die Gewerbesteuererträge mit Ausnahme des Jahres 2020 in den zurückliegenden Jahren des Betrachtungszeitraumes ihren jeweiligen Planwert um durchschnittlich 3,37 Mio. Euro überstiegen haben, was auf eine an den örtlichen Verhältnissen orientierte und damit belastbare Planung schließen lässt.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant Straelen für die kommenden Jahre mit deutlichen Steigerungen. Diese lagen im Jahr 2021 bei 2,65 Mio. Euro und fielen dadurch um 4,42 Mio. Euro geringer als der Planansatz für das Jahr 2026 aus. Dieser Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Straelen ihre eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Abwasserbetrieb der Stadt Straelen“ zum 31. Dezember 2021 aufgelöst hat und die Abwasserentsorgung seit dem 01. Januar 2022 im städtischen Kernhaushalt abwickelt. In den Teilergebnissen des neuen Produktes „Abwasserbeseitigung“ plant Straelen in den Jahren 2023 bis 2026 Überschüsse von 426 bis 627 Tausend Euro. Dies entspricht knapp den Jahresüberschüssen, die der Abwasserbetrieb der Stadt Straelen zuletzt in den eigenen Jahresabschlüssen ausweisen konnte. Die Planung enthält insofern keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** plant Straelen für das Jahr 2026 um 1,34 Mio. Euro geringer als das Ergebnis des Jahres 2021. Dieses fiel bereits um 1,2 Mio. höher als geplant aus, was unter anderem auf etwa 280 Tausend Euro an Erträgen aus Nachforderungs- und Ver-spätungszinsen und etwa 348 Tausend Euro an Erträgen aus der Auflösung von Pensions- und

Beihilferückstellungen zurückzuführen ist. Selbst unter Vernachlässigung dieser Effekte sowie einer ungeplanten Auflösung von Rückstellungen in Höhe von 1,85 Mio. Euro im Jahr 2020 beliefen sich die sonstigen ordentlichen Erträge der letzten fünf Jahre auf durchschnittlich 2,16 Mio. Euro. Straelen plant an dieser Stelle offenbar eher zurückhaltend.

Für die **Personalaufwendungen** hat die Stadt Straelen von 2021 bis 2026 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 4,1 Prozent eingeplant. Für die Berechnung des Ansatzes im Haushalt 2023 hat die Kommune eine Tarif- und Besoldungssteigerung von fünf Prozent berücksichtigt. Für die Folgejahre plant Straelen dagegen gemäß Orientierungsdaten lediglich mit der Steigerung von einem Prozent. Nicht berücksichtigen konnte Straelen bei Bildung dieser Ansätze den zum Planungszeitpunkt noch nicht bekannten Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen. Dieser sieht für 2023 zunächst eine Belastung durch ein steuer- und sozialabgabenfreies Inflationsausgleichsgeld vor. Erhöhungen der Tabellenentgelte folgen ab dem 01. März 2024 und bedingen als Sockelbetrag auch für die Folgejahre einen Anstieg der gemeindlichen Personalaufwendungen. Für die Stadt Straelen ergeben sich daraus deutlich steigende Personalaufwendungen. Zusätzlich muss in der kommenden Zeit zudem mit Besoldungssteigerungen bei den verbeamteten Beschäftigten der Stadt Straelen zu rechnen sein. Diese Positionen haben auch Einfluss auf die Höhe der jährlichen Versorgungsaufwendungen der Stadt Straelen. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW in den geringen Steigerungsraten im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die mit Abstand größten Steigerungen hat Straelen bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** eingeplant. Der Planansatz für das Jahr 2026 ist mit 14,34 Mio. Euro um 6,59 Mio. Euro höher als das Ergebnis im Jahr 2021. Das entspricht mit einer Steigerung um 87 Prozent beinahe einer Verdoppelung. Die durchschnittliche jährliche Steigerung liegt hier bei 13,3 Prozent. Für 2022 plant Straelen eine Steigerung der Aufwendungen um 1,93 Mio. Euro und für 2023 einen drastischen Anstieg um weitere 5,86 Mio. Euro auf 15,36 Mio. Euro. Dabei haben die Mehraufwendungen für die Energieversorgung von rund 2,1 Mio. Euro einen beträchtlichen Anteil an dieser Entwicklung. Außerdem kalkuliert Straelen mit steigenden Unterhaltungsaufwendungen für Grundstücke, bauliche Anlagen und das unbewegliche Vermögen in einem Umfang von 1,2 Mio. Euro sowie Kostensteigerungen bei den sonstigen Dienstleistungen um etwa 840 Tausend Euro. In den Jahren 2023 bis 2024 führt die Stadt Energiepreissteigerungen in einem Umfang von 1,42 Mio. Euro auf den Krieg gegen die Ukraine zurück. Insgesamt plant Straelen nach 2023 mit einem leichten Rückgang der Aufwendungen. Die tatsächliche weitere Entwicklung steht in einem engen Zusammenhang mit dem weiteren Verlauf des Krieges gegen die Ukraine und lässt sich daher nicht verlässlich prognostizieren. Vor diesem Hintergrund unterliegt diese Planung lediglich den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Der Anstieg bei dem Planansatz für **bilanzielle Abschreibungen** um 1,83 Mio. Euro auf 5,33 Mio. von 2021 bis 2026 ist ein Indiz für die rege Investitionstätigkeit, die die Kommune in den kommenden Jahren plant. Zum anderen resultieren die steigenden bilanziellen Abschreibungen aus der Übernahme des Abwasserbetriebs zum 01.01.2022. Durch die Übernahme des Kanalnetzes und der technischen Anlagen in die städtische Bilanz, belasten die dazugehörigen Abschreibungen ab 2022 unmittelbar den städtischen Haushalt. Den bilanziellen Abschreibungen stehen jährliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten von über zwei Mio. Euro gegenüber. Auf die geplante Investitionstätigkeit wird im Kapitel 1.3.5 „Schulden und Vermögen“ näher eingegangen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht erkennbar.

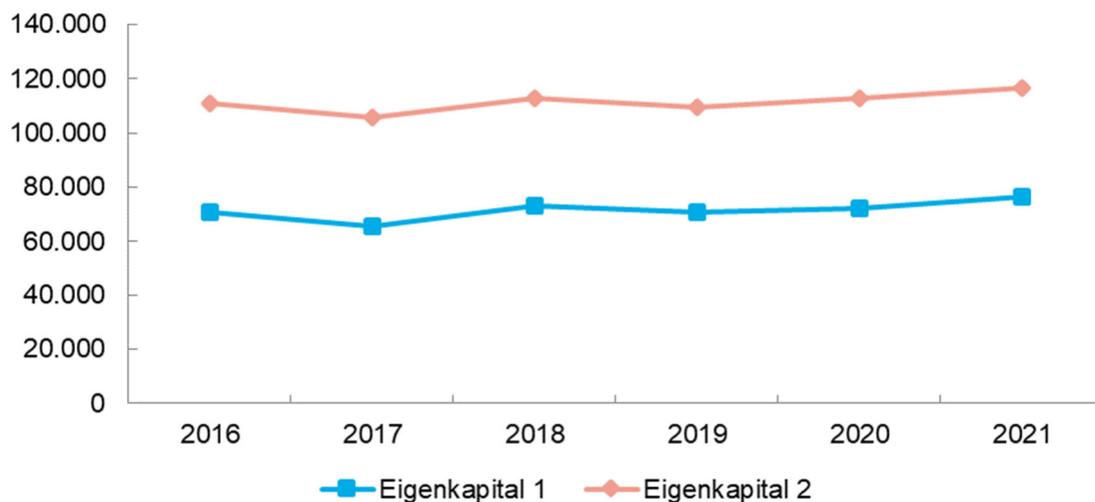
Bei der **Allgemeinen Kreisumlage** wie auch der Jugendamtsumlage plant Straelen für die Jahre 2023 und 2024 jeweils mit einem Rückgang der Aufwendungen. Dies führt die Stadt auf den im Doppelhaushalt 2023/2024 des Kreises Kleve um 1,6 Prozent reduzierten Umlagesatz sowie ihre gesunkene Steuerkraft zurück. Auch für den Umlagesatz der differenzierten Jugendamtsumlage plant der Kreis Kleve eine Reduzierung. Ab dem Jahr 2025 plant Straelen wieder mit steigenden Aufwendungen für die beiden Umlagen. Dadurch, dass die Steuerhebesätze in Straelen deutlich unter den fiktiven Hebesätzen liegen, ist die für die Berechnung der Umlagen normierte Steuerkraft der Stadt Straelen deutlich höher als ihre tatsächliche Steuerkraft. Die gpaNRW geht darauf im Kapitel 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern noch näher ein. Die Umlagen unterliegen grundsätzlich allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Straelen konnte in den zurückliegenden Jahren ihr Eigenkapital auf einem vergleichsweise hohen Niveau halten und leicht steigern. Dadurch ist sie in der Lage, einzelne negative Jahresergebnisse über die Ausgleichsrücklage zu kompensieren. Eine Überschuldung droht nicht.

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.

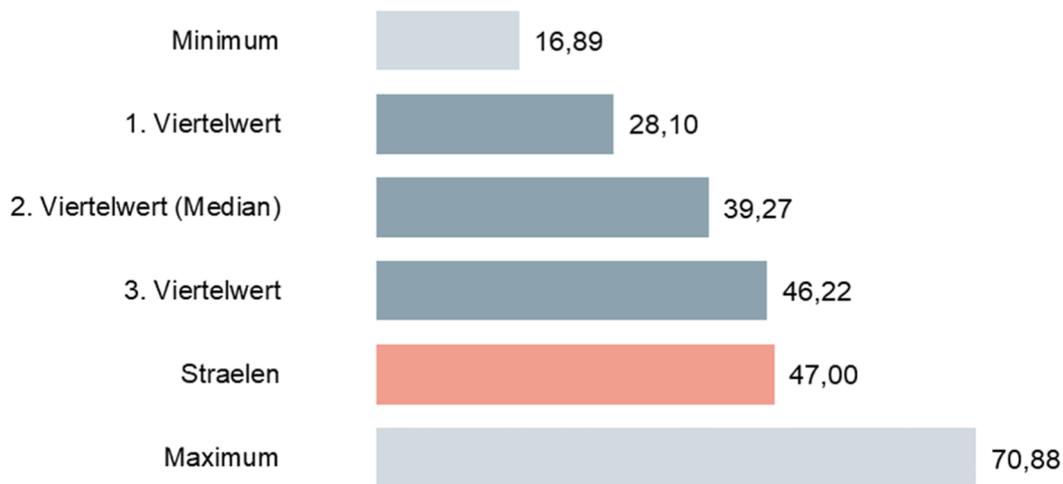
Eigenkapital Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

Durch die Überschüsse in den Jahren 2018, 2020 und 2021 konnte Straelen die Ausgleichsrücklage von 9,48 auf 16,81 Mio. Euro erhöhen. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 47 Prozent liegt die Kommune im interkommunalen Vergleich über den dritten Viertelwert.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
71,75	42,18	62,47	69,07	77,15	85,35	36

Mit der gegenwärtigen Eigenkapitalquote besteht im Hinblick auf das Eigenkapital derzeit kein Handlungsbedarf. Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant die **Stadt Straelen** für die Jahre 2022 bis 2026 allerdings durchweg negative Jahresergebnisse. Die Ausgleichsrücklage wäre somit bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung vollständig aufgezehrt.

Zusätzlich wurden bzw. werden die Jahresergebnisse durch die außerordentlichen Erträge von insgesamt 6,21 Mio. Euro zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen begünstigt. In den Jahren 2020 und 2021 hat Straelen bereits 1,14 Mio. Euro an außerordentlichen Erträgen verbucht und plant mit weiteren außerordentlichen Erträgen von insgesamt 5,1 Mio. Euro in den Jahren 2022 bis 2025. Beginnend mit dem Jahr 2026 muss die Stadt Straelen die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder verrechnet sie diese im Jahr 2026 mit der Ausgleichsrücklage (§ 6 Abs. 2 NKF-CUIG) oder sie schreibt diese jährlich über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2026 ab (§ 6 Abs. 1 NKF-CUIG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2026 zu einer jährlichen Belastung von rund 124

Tausend Euro, die die Kommune zusätzlich kompensieren muss. Die erfolgsneutrale Ausbuchung hingegen würde die allgemeine Rücklage um 10,9 Prozent auf 50,72 Mio. Euro reduzieren.

Nachdem die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Straelen die für 2024 und 2025 geplanten außerordentlichen Erträge von 2,96 Mio. Euro in den kommenden Haushaltsplänen nicht mehr berücksichtigen können. Der zu kompensierende Gesamtbetrag beläuft sich dann nur noch auf 3,52 Mio. Euro. Die erfolgsneutrale Ausbuchung würde die allgemeine Rücklage dann um etwa 6,5 Prozent reduzieren. Aufgrund der höheren Defizite bei den Jahresergebnissen 2024 und 2025 würde sich die Allgemeine Rücklage auch in diesem Fall auf 50,72 Mio. Euro reduzieren. Die jährliche Belastung aus der Abschreibung über 50 Jahre würde dagegen rund 70 Tausend Euro betragen.

Sofern sich die Entwicklung der aktuellen Haushaltsplanung fortsetzt, kann für die Stadt Straelen schnell die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes entstehen. Das würde ihre haushaltsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten einschränken.

1.3.5 Schulden und Vermögen

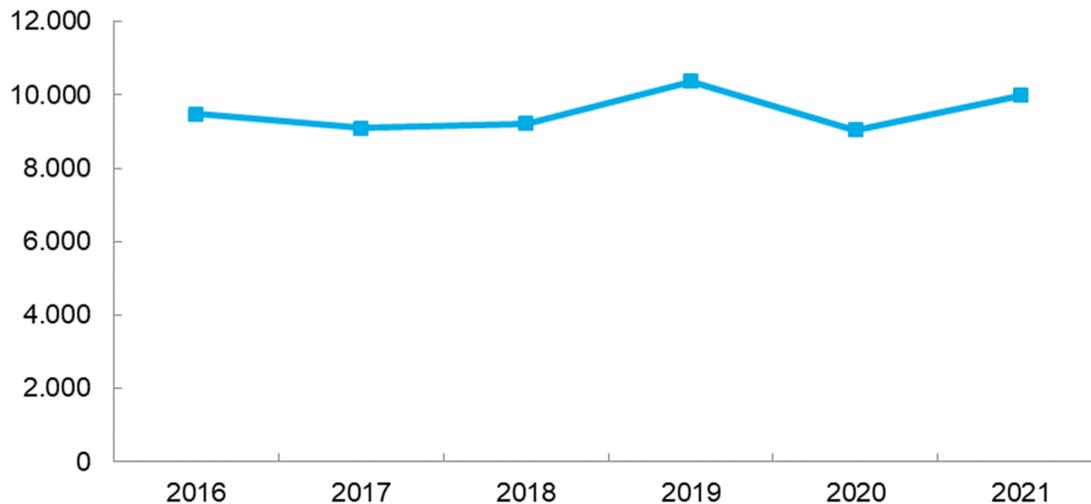
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Verbindlichkeiten der Stadt Straelen fallen im interkommunalen Vergleich sehr niedrig aus. Beim Gebäudevermögen zeichnen sich Reinvestitionsbedarfe ab. Allerdings hat die Kommune ihre Gebäude mit konsumtiven Unterhaltungsmaßnahmen in einem guten Zustand gehalten. Straelen plant außerdem umfangreiche Investitionsmaßnahmen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.

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.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021

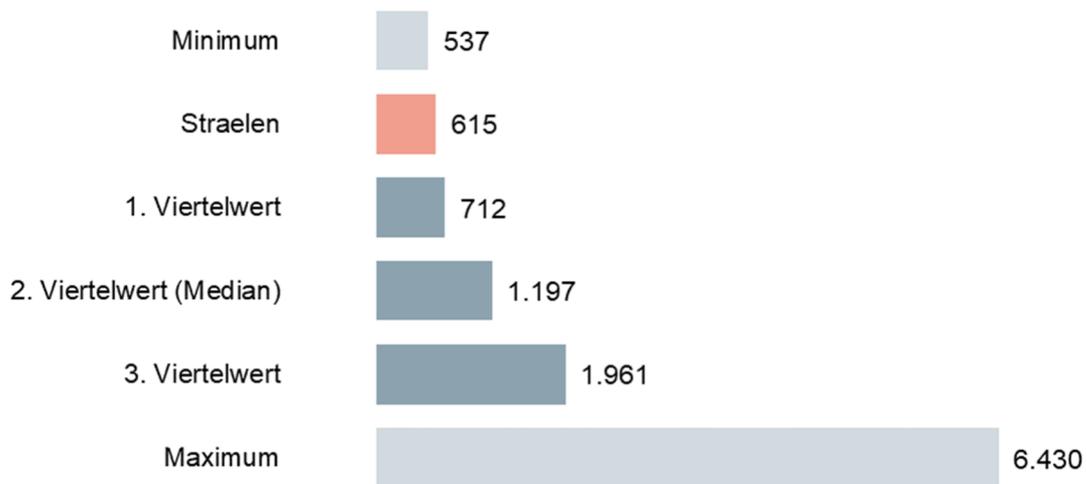


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Straelen** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Ver bindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlich keiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Sraelens Verbindlichkeiten fallen im interkommunalen Vergleich sehr niedrig aus. Die Kredit verbindlichkeiten von 1,32 Mio. Euro resultieren vollständig aus Kreditaufnahmen im Rahmen des Landesprogramms „Gute Schule 2020“, für die das Land die Zins- und Tilgungsleistungen übernimmt sowie einem zinslosen Darlehen für Flüchtlingsunterkünfte.

Weitere 2,28 Mio. Euro der Verbindlichkeiten von insgesamt 4,79 Mio. Euro sind auf erhaltene Anzahlungen zurückzuführen. Hierbei handelt es sich vordergründig um die erhaltenen, jedoch noch nicht zweckentsprechend verwendeten Zuwendungen aus dem integrierten Handlungs konzept, der Investitionspauschale und der Bildungspauschale. Mit den Gesamtverbindlich keiten Konzern in dieser Größenordnung bewegt sich Straelen hier jedoch im interkommunalen Vergleich ebenfalls lediglich um den ersten Viertelwert.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.2 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 den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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 schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir 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.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Straelen in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Straelen	.J. RND* Straelen 31.12.2021	Anla- genab- nutzungs- grad
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	80,00	44,00	45,00
Schulgebäude	40,00	80,00	80,00	28,00	65,00
Schulsporthallen	40,00	60,00	50,00	12,00	76,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40,00	80,00	70,00	37,00	47,14
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	60,00	27,00	55,00
Wohnbauten	50,00	80,00	80,00	31,00	61,25
Saalbauten (Stadthalle)	40,00	80,00	50,00	15,00	70,00
Verkehrsflächen	50,00	80,00	50,00	13,90	72,20

Bei der Betrachtung der Anlagenabnutzungsgrade des Gebäudevermögens der **Stadt Straelen** fällt auf, dass insbesondere die Stadthalle und die Schulsporthallen knapp 75 Prozent ihrer Nutzungsdauer erreicht haben. Mit Ausnahme der Schulsporthallen und der Wohnbauten haben die übrigen Gebäude rund die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer erreicht, so dass hier kein bzw. nur ein geringfügiger Handlungsbedarf besteht.

Die **Stadthalle**, die auch für den Schulsport und als Mensa genutzt wird, ist zuletzt im Jahr 2016 grundlegend saniert worden und hat daher entgegen des buchhalterischen Restnutzungswertes einen neuwertigen Zustand. Mit einem Investitionsvolumen von 1,8 Mio. Euro, die zu einem Drittel von einem privaten – für die Halle anschließend namensgebenden – Sponsor getragen wurden, hat Straelen Dach, Lüftung, Heizung sowie die gesamte Technik auf den neusten Stand gebracht und damit im Sinne der Nachhaltigkeit die Effizienz gesteigert und Betriebskosten reduziert.

Abgesehen davon hat Straelen das Gebäudevermögen in den zurückliegenden Jahren mit konsumtiven Unterhaltungsmaßnahmen in einem guten Zustand gehalten. Dadurch ist die tatsächliche Restnutzungsdauer in den meisten Fällen noch höher als die in der Anlagebuchhaltung erfasste Restnutzungsdauer. Straelen plant in den kommenden Jahren außerdem weitere umfangreiche Investitionen in das Gebäudevermögen. Nähere Informationen zu den Maßnahmen in einem Gesamtumfang von rund 66 Mio. Euro finden sich im folgenden Kapitel „1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“.

Bei den **Verkehrsflächen** erscheint der hohe Abnutzungsgrad von 72,20 Prozent zunächst alarmierend. Allerdings hat die gpaNRW bereits im Zuge der letzten Prüfung in 2017 herausgestellt, dass es eine Diskrepanz zwischen der Straßenbewertung im Rahmen der Eröffnungsbilanz und dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen gibt. Im Rahmen einer Straßenzustandserfassung in 2015 wurde deutlich, dass die Verkehrsflächen in Straelen in einem guten Zustand sind.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Straelen in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.131	-1.425	-1.865	-1.446
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.793	-19.945	-11.576	383
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-8.923	-21.370	-13.441	-1.063
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.587	7.287	13.360	-356
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.337	-14.083	-81	-1.420

Die **Stadt Straelen** plant in den Haushaltsjahren 2023 bis 2026 mit negativen Saldi aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 5,87 Mio. Euro. Die Saldi aus Investitionstätigkeit kumulieren sich über den Zeitraum auf einen Fehlbetrag von insgesamt rund 38,93 Mio. Euro, so dass der Finanzmittelfehlbetrag sich bis 2026 auf 44,8 Mio. summiert. Mit überwiegend positiven Saldi aus Finanzierungstätigkeit in Höhe von insgesamt 23,87 Mio. Euro, die auf Kreditaufnahmen zurückzuführen sind, plant Straelen die Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln auf eine Minderung um 20,92 Mio. zu begrenzen.

Der Jahresabschluss 2021 weist für Straelen einen Bestand an liquiden Mitteln in Höhe von 36,55 Mio. Euro aus. Dieser hohe Bestand ist jedoch zu einem großen Teil auf die irrtümlich erhobenen Gewerbesteuern in Höhe von 16,7 Mio. zurückzuführen, für die Rückstellungen gebildet worden sind, da diese im ersten Quartal 2022 zurückgezahlt werden mussten. Bei der Verabschiedung des Haushaltsplanes für das Jahr 2023 prognostiziert Straelen für das abgelaufene Jahr 2022 einen vorläufigen Endbestand an liquiden Mitteln in Höhe von 22 Mio. Euro. Tatsächlich betragen die liquiden Mittel zum Ende 2022 23,14 Mio. Euro. Am Ende der mittelfristigen Finanzplanung verbliebe bei der gegenwärtigen Planung somit ein Bestand in Höhe von 2,22 Mio. Euro.

Straelen plant in den Jahren 2024 bis 2026 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtvolumen von 52,36 Mio. Euro. Im Rahmen der Investitionsplanung sind auch Maßnahmen vorgesehen, um auf den erhöhten Anlagenabnutzungsgrad zu reagieren: Der Neubau des Rathauses, eines Feuerwehrgerätehauses sowie eines Gebäudes für den Offenen Ganzttag und Erweiterungen der Grund- und Sekundarschule werden den durchschnittlichen Anlageabnutzungsgrad spürbar reduzieren. Sofern der aktuelle Gebäudebestand weiter genutzt werden soll, können hier dennoch Sanierungs- und somit Finanzierungsbedarfe entstehen. Insbesondere die Schulsporthallen, aber auch die übrigen Schulgebäude sowie die Wohnbauten haben im Durchschnitt bereits mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer überschritten.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Straelen kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie steigende Aufwendungen überwiegend durch eigene Maßnahmen kompensieren. Die künftig geplanten Ertragssteigerungen sind jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer zurückzuführen.

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

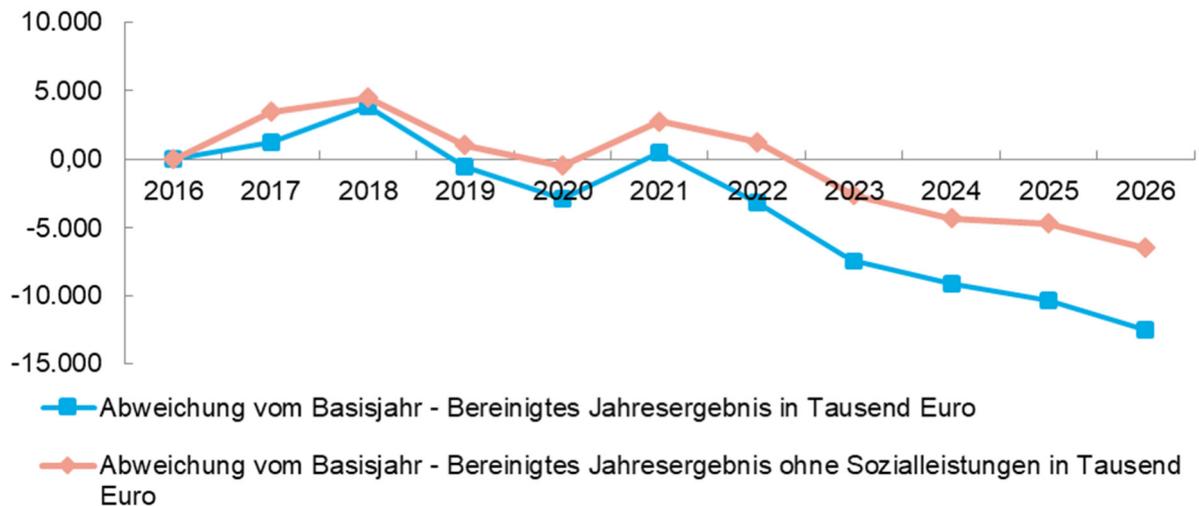
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten sowie ab 2023 die durch den Krieg gegen die Ukraine bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Straelen ermittelten corona- sowie kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die corona- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Straelen langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Straelen** ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Grafik verdeutlicht, dass es der **Stadt Straelen** in den Jahren 2017 und 2018 jeweils gelungen ist, ihre bereinigten Jahresergebnisse zu verbessern. In den folgenden beiden Jahren war diese Entwicklung rückläufig. Die bereinigten Jahresergebnisse 2019 und 2020 waren niedriger als in 2016. Ohne Sozialleistungen waren die bereinigten Jahresergebnisse in 2019 noch etwas besser und in 2020 in etwa auf dem Niveau von 2016. Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2022 und 2023 sowie der darin enthaltenen mittelfristigen Finanzplanung werden sich die bereinigten Jahresergebnisse in den kommenden Jahren stetig verschlechtern. Der Abstand zwischen den bereinigten Jahresergebnissen mit und ohne Sozialleistungen vergrößert sich dabei nur minimal.

Ein Faktor, der zu diesem Bild beigetragen hat, ist die Entwicklung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Straelen hat diese von 2016 bis 2018 von 7,83 auf 6,86 Mio. Euro reduzieren können. Anschließend sind die Aufwendungen wieder bis auf 7,06 Mio. Euro in 2020 bzw. 7,57 Mio. Euro in 2021 gestiegen. Für 2022 hat Straelen mit 9,5 Mio. Euro und ab 2023 mit jeweils über 14 Mio. Euro geplant. Selbst unter Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags von jährlich 1,34 Mio. Euro für die Folgen des Ukraine-Krieges, stellt dies noch eine Steigerung der bisherigen Aufwendungen um mehr als 60 Prozent dar.

Der Einbruch in 2020 ist darüber hinaus auf die vergleichsweise hohen **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** zurückzuführen. Diese lagen in den Jahren 2016 bis 2019 bei durchschnittlich 2,6 Mio. und im Maximum bei 3,29 Mio. Euro. 2020 fielen sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von insgesamt 5,7 Mio. Euro an. Straelen bildete in dem Jahr Rückstellungen in Höhe von 2,34 Mio. Euro für eine Nachzahlung der Kreisumlage aufgrund der Gewerbesteuer ausgleichszahlung von 6,34 Mio. Euro. Weitere 382 Tausend Euro an Rückstellungen waren für eine avisierte Nachzahlung der Jugendamtsumlage für das Jahr 2019 vorgesehen.

Insgesamt plant Straelen für die kommenden Jahre mit nur moderat steigenden ordentlichen Aufwendungen. Bei den Erträgen plant die Kommune dagegen mit einem etwas höheren Anstieg. Da dieser Anstieg jedoch überwiegend bei der Gewerbesteuer geplant wird, die bei der Betrachtung der Wirkung der kommunalen Haushaltssteuern bereinigt wird, fällt der Graph weiter ab. Die hohen Rücklagen bieten der Kommune vorerst ein Polster für etwaige Schwankun-

gen, zumal die Steuerkraft von Straelen zuletzt noch so hoch war, dass die Stadt keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat. Brechen die Gewerbesteuereinnahmen jedoch für längere Zeit ein, ist die Kommune gefragt, Konsolidierungsmöglichkeiten zu finden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Straelen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Hebesätze Stadt Straelen in Prozent

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer A	205	217	217	217	217	217	217	217
Grundsteuer B	345	429	429	429	429	429	429	429
Gewerbesteuer	335	370	370	370	370	370	370	370

Die Stadt Straelen hat ihre Hebesätze zuletzt im Jahr 2017 angepasst und sie auf das Niveau der seinerzeit geltenden fiktiven Hebesätze angehoben. Dieser Schritt wurde aufgrund eines erwarteten massiven Einbruchs bei den Gewerbesteuern notwendig. Bevor Straelen diesen Schritt ging, hatte die Kommune im Jahr zuvor sämtliche variablen Haushaltsansätze um 20 Prozent gekürzt und die Personalkosten deutlich reduziert. Damit ist sie dem in § 77 der Gemeindeordnung gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Finanzmittelbeschaffung gefolgt.

Inzwischen liegen die Hebesätze von Straelen recht deutlich unter den fiktiven Hebesätzen für kreisangehörigen Kommunen in NRW. Bei der Ermittlung der normierten Einnahmekraft im Rahmen des Finanzausgleichs werden die fiktiven Hebesätze zugrunde gelegt. Dadurch ist die normierte Steuerkraft der Stadt Straelen deutlich höher als ihre tatsächliche Steuerkraft. Dadurch erhält die Kommune selbst dann, wenn sie einen tatsächlichen Finanzbedarf hat, keine oder reduzierte Schlüsselzuweisungen. Die Einnahmen aus den Grundsteuern und der Gewerbesteuer fielen für die Stadt Straelen beispielsweise im Jahr 2021 unter Anwendung der fiktiven Hebesätze um 2,55 Mio. höher aus als ihre tatsächlichen Einnahmen. Da die fiktiven Hebesätze darüber hinaus bei der Ermittlung der Umlagekraft für die allgemeine Kreisumlage und die differenzierte Jugendamtsumlage zur Anwendungen kommen, fallen die Aufwendungen dafür entsprechend höher aus.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Straelen	Kreis Kleve	Regierungsbe- zirk Düsseldorf	gleiche Größen- klasse	fiktiver Hebe- satz
Grundsteuer A	217	243	259	292	247
Grundsteuer B	429	473	578	547	479
Gewerbsteuer	370	422	443	445	414

Für das Jahr 2023 hat Straelen unter anderem aufgrund der großen finanziellen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger durch die Energiepreissteigerungen auf die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer und somit auf Mehrerträge von rund 0,5 Mio. Euro verzichtet. Vor dem Hintergrund der geplanten Jahresfehlbeträge, rechnet sie jedoch mit einer Anhebung der Hebesätze mit der Haushaltssatzung 2024. Dies würde sich auf die bisher geplanten Saldi aus laufender Verwaltungstätigkeit der mittelfristigen Finanzplanung positiv auswirken. Die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuern A und B würde nach Einschätzung der Verwaltung die Jahresergebnisse um etwa 0,5 Mio. Euro entlasten.

Der Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Straelen ist mit 370 Prozent einer der niedrigsten in NRW. Insofern bestehen auch hier noch Konsolidierungsmöglichkeiten.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Straelen überschreitet die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen sowie zur Aufstellung der Jahresabschlüsse regelmäßig leicht. Ein geregeltes Finanzcontrolling findet derzeit nicht statt. Die Jahresabschlüsse stellt die Kommune regelmäßig fristgerecht fest.

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 **Stadt Straelen** hat die Frist zur Anzeige des Haushaltsplanes bei der Aufsichtsbehörde in den Jahren 2016 bis 2023 jeweils knapp überschritten. Dabei hat die Kommune auch im Jahr 2021 die gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CUIG verlängerte Frist (01. März 2021) leicht überschritten.

Der Stadtrat beschloss die Haushaltssatzungen mit Ausnahme der Satzung für die Haushaltsjahre 2016 und 2021 jeweils bereits im Dezember des Vorjahres. Politik und Verwaltung lagen damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Die Stadt Straelen verfehlte die gesetzliche Frist zur Aufstellung und Vorlage der Jahresabschlüsse jeweils um drei bis vier Monate – im Jahr 2018 sogar fast acht Monate. Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch Beschluss des Stadtrates erfolgte dagegen regelmäßig fristgerecht bis zum Ende des Jahres.

Ein standardisiertes Finanzcontrolling findet bei der Stadt Straelen nicht statt. Stattdessen wird in Abstimmung zwischen Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister, Kämmerin bzw. Kämmerer sowie den Fachbereichen anlassbezogen auf entsprechende Ereignisse reagiert. Ebenso besteht derzeit kein Finanzberichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte ein standardisiertes Finanzcontrolling einführen, damit ihr auch unterjährig belastbare Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie der voraussichtlichen Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres vorliegen. Diese Informationen sollten den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Straelen hat zuletzt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Für konsumtive Ermächtigungsübertragungen hat sie jedoch keine Grundsätze festgelegt. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Kommune bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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

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

Der Rat der **Stadt Straelen** hat dazu im Dezember 2012 den Beschluss gefasst, die bis dahin für Ermächtigungsübertragungen geltenden gesetzlichen Vorgaben inhaltlich zu übernehmen. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen lauten demnach wie folgt:

1. Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar und bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Werden sie übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.

2. Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.
3. Werden Ermächtigungen übertragen, ist dem Rat vor Ablauf des Haushaltsjahres eine vorläufige Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen. Diese Übersicht ist im Rahmen der Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses durch eine endgültige Übersicht zu ergänzen. Im Übrigen gelten die landesrechtlichen Bestimmungen.

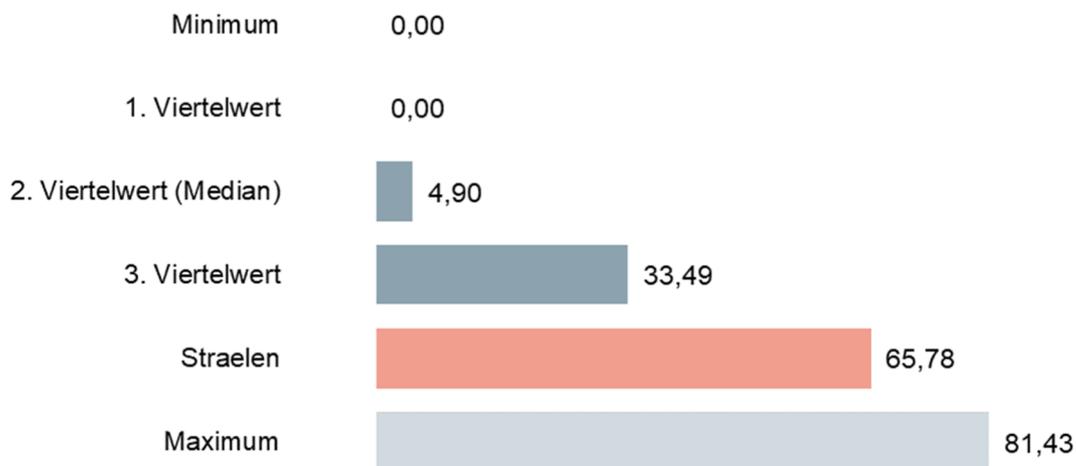
Der Beschluss enthält insofern keine Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen. Dennoch überträgt Straelen regelmäßig Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen:

Ordentliche Aufwendungen Straelen 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	52.904	48.907	41.874	44.588	42.488	45.434
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	197	1.041	436	753	878	1.069
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,37	2,10	0,99	1,64	1,97	1,70
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	54.174	50.517	44.665	46.571	45.496	63.799
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,36	2,06	0,98	1,62	1,93	1,68
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	50.013	46.872	41.615	44.634	46.852	60.292
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	92,32	92,78	93,17	95,84	103	94,50

Im interkommunalen Vergleich liegen die von Straelen übertragenen Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen sogar im oberen Viertel:

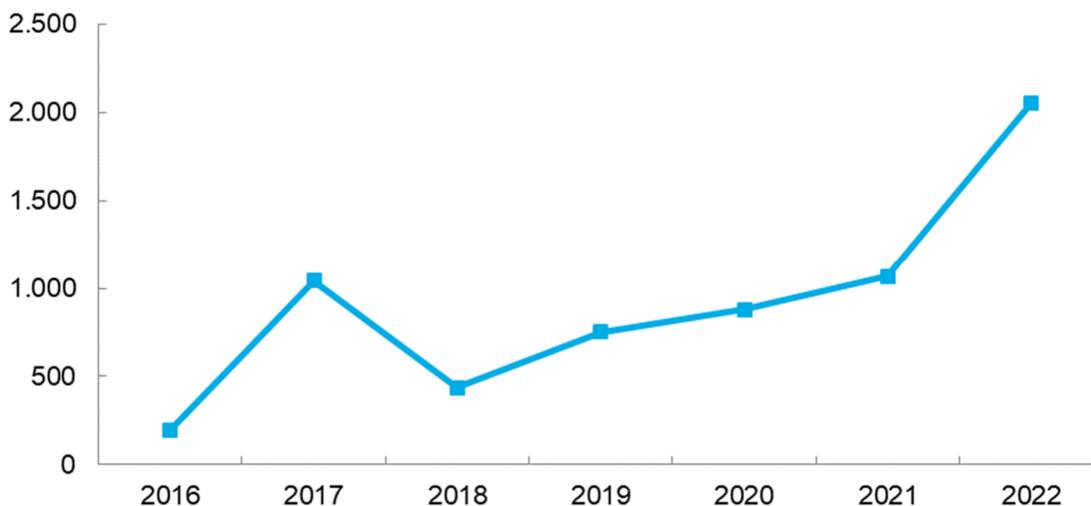
Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen.

Nachdem Straelen die Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Auszahlungen in 2018 reduzieren konnte, hat die Kommune in den darauffolgenden Jahren zunehmend mehr Mittel ins Folgejahr übertragen. Mit dem Jahresabschluss für das Jahr 2021 hat Straelen die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen sogar noch einmal beinahe verdoppelt und mehr als zwei Mio. Euro übertragen:

Ordentliche Aufwendungen - Ermächtigungsübertragungen Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die größten Positionen bei den von 2020 nach 2021 übertragenen Ermächtigungen waren Mittel für die Fahrbahndeckenerneuerung im Ortsteil Zand sowie der Eigenanteil am kreisweiten

Förderprojekt Breitbandausbau. Ende 2021 überträgt Straelen allein für das „Projekt Deep European Climate Award“ 563 Tausend Euro und für die Sanierung der Sportumkleiden an der Römerstraße 419 Tausend Euro an konsumtiven Mitteln in das Jahr 2022.

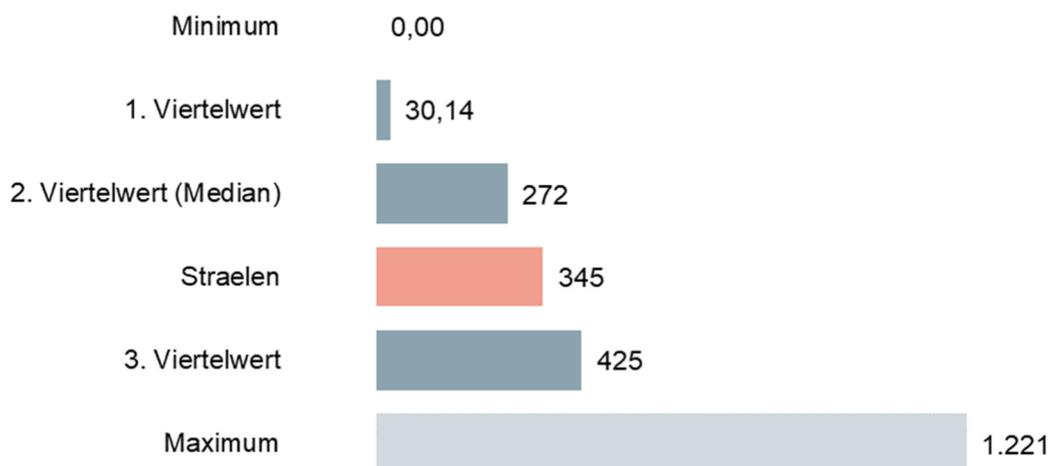
→ **Empfehlung**

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen sollte die Stadt Straelen ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hinsichtlich der Übertragung von konsumtiven Mitteln ergänzen und konkretisieren.

Investive Auszahlungen Straelen 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.425	4.407	6.646	7.214	8.299	11.943
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.252	1.173	2.701	5.137	4.916	5.613
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	73,25	26,62	31,98	71,20	62,62	46,99
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.692	5.738	11.145	12.351	12.766	17.557
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	42,28	20,44	24,23	41,59	38,51	31,97
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.619	2.320	5.000	4.683	5.504	5.579
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	60,05	40,43	44,86	37,92	43,12	31,78

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen.

Straelen sollte den Vergleich mit den anderen Kommunen zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Unter Umständen sollte auch das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind.

Zudem sollte die Kommune die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.

Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass die Transparenz des städtischen Haushaltsplans schwindet. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass Auszahlungen geleistet werden, deren Ermächtigungen aus Vorjahren übertragen wurden. Über diese Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

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 Straelen hat keine strategischen Vorgaben zur Akquise von Fördermitteln getroffen.

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.

Die **Stadt Straelen** prüft bei bevorstehenden Maßnahmen bzw. wenn diese in die Haushaltsplanung einfließen, ob entsprechende Fördermittel akquiriert werden können. Sie hat jedoch keine strategischen Vorgaben im Hinblick auf die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dies wäre aus Sicht der gpaNRW jedoch sinnvoll, um für alle beteiligten Organisationseinheiten Transparenz, aber auch Verbindlichkeit zu schaffen. Die Kommune hat auch keine Richtlinie, Dienstanweisung oder dergleichen für die Akquise von Fördermitteln erlassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.

Bei der Fördermittelrecherche greift Straelen unter anderem auf den Mitteilungsdienst des Städte- und Gemeindebundes zurück. Eine Nutzung anderer Plattformen für das kommunale Fördermittelmanagement findet derzeit nicht statt, wird für die Zukunft von der Verwaltung jedoch nicht ausgeschlossen.

Die Beantragung der Fördermittel erfolgt dezentral durch die jeweils zuständigen Organisationseinheiten.

Aus Sicht der gpaNRW kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess jedoch auf operativer Ebene helfen, strategische Zielvorgaben umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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

Die **Stadt Straelen** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral in der Zuständigkeit der jeweiligen Organisationseinheiten. Diese sind auch für die Einhaltung von Fristen und Auflagen sowie deren Dokumentation jeweils selbst verantwortlich. Bei der fristgerechten Erstellung von Verwendungsnachweisen waren bislang keine Probleme zu verzeichnen. Die Politik wird über den jeweiligen Sachstand anlassbezogen informiert.

Es besteht keine zentrale Datenbank, aus der die aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden kann. Auch die Einhaltung von Fristen könnte über eine zentrale Übersicht besser gewährleistet werden. Eine Auswertung kann Straelen gegenwärtig allenfalls über die Verbuchung in der eingesetzten Buchungssoftware ziehen, sofern die Maßnahmen im Haushalt separat abgebildet sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Straelen bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Kommune dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Bislang berichtet die Kommune im Zuge der Projektentwicklungen an den Stadtrat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte ein Fördermittelmanagement etablieren, das einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte berücksichtigt und diese dadurch zentral dokumentiert.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt. Ihre Kreditverbindlichkeiten resultieren ausschließlich aus der Abwicklung des Programms „Gute Schule 2020“ und aus einem zinslosen Darlehen zur Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften aus dem Jahr 2016. Straelen plant jedoch in den kommenden Jahren mit weiteren Kreditaufnahmen.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Kreditportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer

Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Kreditportfolio Straelen zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	982
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	337
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	2
Anzahl der Kreditgeber	2

* Davon 316 Tausend Euro aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“.

Die **Stadt Straelen** hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ und einem zinslosen Darlehen zur Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften – keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Alle Kreditverbindlichkeiten der Stadt Straelen resultieren aus diesen Kreditaufnahmen. Der Haushaltsplan 2023 sieht jedoch die Aufnahme von Krediten vor. Die geplante Kreditaufnahme in 2023 von 4,3 Mio. Euro macht Straelen dabei davon abhängig, ob die NRW-Bank dieses Darlehen für den Bau von Flüchtlingsunterkünften zinslos gewährt. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio der Stadt Straelen nicht.

Bisher hat die Stadt keine Notwendigkeit für strategische Festlegungen für das städtische Kreditmanagement gesehen. Daher existiert auch keine Dienstanweisung oder Richtlinie dazu. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Stadtrates dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Die Stadt Straelen verfolgt ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Da die Kommune mit der Finanzierung über Kreditaufnahmen plant, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen. Dies gilt auch dann, wenn Straelen bei der Aufnahme von Krediten auch künftig ausschließlich sicherheitsorientiert agieren will.

→ Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Straelen, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Straelen kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Straelen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹¹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹²

Die Stadt Straelen hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert, es bestehen jedoch allgemeine Grundsätze, welche die Stadt im Rahmen ihres Kreditmanagements berücksichtigen würde. So orientiert sich die Stadt bei der Aufnahme von

¹¹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹² Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Kredit vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zwar hat die Stadt innerhalb des Betrachtungszeitraumes mit Ausnahme der oben genannten keine Kredite aufnehmen müssen, tendenziell legt Straelen jedoch Wert auf lange Zinsbindungsfristen und hohe Planungssicherheit. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite oder Derivate. Straelen bemüht sich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur, indem es lediglich die Aufnahme von Annuitäten- und Ratenkrediten in Betracht zieht. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Stadt so minimieren.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Straelen sind diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten verabredet. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Kämmerer bzw. die Kämmerin. Der Stadtrat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter bei der nächsten Gelegenheit nachträglich unterrichtet. Die Verwaltung würde vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote einholen. Bei ihrer Angebotsauswertung würde die Stadt Straelen nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen berücksichtigen. Da das Portfolio derzeit nur aus zwei Kreditverträgen besteht, kann Straelen unmittelbar Auskünfte dazu erteilen. In ihrem Jahresabschluss informiert die Stadt Straelen über das Kreditportfolio.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Straelen hat von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Straelen bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte für ihr Anlagemanagement regeln. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und –anlagen Straelen in Tausend Euro zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel	36.552*
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	7.331
- davon Rückdeckungsversicherung Beamtenpension	6.869
Ausleihungen	2.288
- davon Ausleihungen an Sondervermögen	2.193

*In dem Betrag sind Liquide Mittel in Höhe von 16,72 Mio. Euro aus einer Gewerbesteuerfestsetzung enthalten, die Straelen Anfang 2022 zurückzahlen musste. Dafür hat die Kommune entsprechende Rückstellungen gebildet. Ohne diesen Betrag belaufen sich die liquiden Mittel zum Ende des Jahres 2021 auf 19,83 Mio. Euro.

Die **Stadt Straelen** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Bisher hat die Stadt dies nicht für erforderlich gehalten.

Straelen hält überschüssige Liquidität überwiegend auf den Geschäftskonten. Um die Liquiditätskosten durch zuletzt zu entrichtende Negativ-Zinsen zu reduzieren, investiert die Stadt Straelen vorübergehende Liquiditätsüberschüsse in den Erwerb von Finanzanlagen. Zuletzt hat sie dafür als Anlageinstrument auf festverzinsliche Termingelder bei einem Bankinstitut zurückgegriffen.

Die Wertpapiere der Stadt Straelen bestehen zum größten Teil aus einer Rückdeckungsversicherung für die Beamtenpension. Neben Anteilen an zwei Versorgungsfonds in Höhe von insgesamt 0,45 Mio. Euro hält die Kommune noch überschaubare Anteile an einem Lokalradiosender sowie einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Mit einem Gesamtwert von knapp 8 Tausend Euro können diese jedoch eher vernachlässigt werden. Die bilanzierten Ausleihungen bestehen überwiegend aus Darlehen an Unternehmen, bei denen die Stadt Straelen Alleingesellschafterin ist oder entsprechende Anteile hält. Bei den sonstigen Ausleihungen hat Straelen anderem vier Darlehen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus bilanziert, welche sie zinslos gewährt hat. Die Kommune verzichtet auf eine Abzinsung der unverzinslichen Darlehen, da diese mit einer Gegenleistungspflicht zur Schaffung von sozialem Wohnraum bzw. auch einem Belegungsrecht verbunden sind.

Straelen musste im Jahr 2021 für die Verwahrung des städtischen Geldvermögens bei den Banken und Sparkassen Verwahrtgelte in Höhe von insgesamt rund 99 Tausend Euro zahlen. Zu diesem Zeitpunkt erhoben alle Banken und Sparkassen, mit denen die Stadt Straelen eine Geschäftsbeziehung unterhält, Verwahrtgelte. Der hohe Betrag ist darauf zurückzuführen, dass die städtische Liquidität durchweg höher war, als geplant. Der hohe Gewerbesteuerertrag, der Anfang 2022 wieder zurückgezahlt werden musste, hat die liquiden Mittel zusätzlich um 16,72 Mio. Euro erhöht. Dieser Vorgang verdeutlicht, dass insbesondere Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, grundlegende strategische Festlegungen vornehmen sollten. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden.¹³ Trotz überschaubarer Anlageaktivität sollte die Stadt Straelen strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahren und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Straelen dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

¹³ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Straelen ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁴ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

¹⁴ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Straelen überschreitet die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen sowie zur Aufstellung der Jahresabschlüsse regelmäßig leicht. Ein geregeltes Finanzcontrolling findet derzeit nicht statt. Die Jahresabschlüsse stellt die Kommune regelmäßig fristgerecht fest.	58	E1	Die Stadt Straelen sollte ein standardisiertes Finanzcontrolling einführen, damit ihr auch unterjährig belastbare Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie der voraussichtlichen Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres vorliegen. Diese Informationen sollten den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zur Verfügung regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.	59
F2	Straelen hat zuletzt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Für konsumtive Ermächtigungsübertragungen hat sie jedoch keine Grundsätze festgelegt. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Kommune bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	59	E2.1	Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen sollte Straelen ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hinsichtlich der Übertragung von konsumtiven Mitteln ergänzen und konkretisieren.	62
			E2.2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Kommune die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.	63
F3	Die Stadt Straelen hat keine strategischen Vorgaben zur Akquise von Fördermitteln getroffen.	63	E3	Die Stadt Straelen sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Straelen verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	64	E4.1	Die Stadt Straelen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	65
			E4.2	Die Stadt Straelen sollte ein Fördermittelmanagement etablieren, das einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte berücksichtigt und diese dadurch zentral dokumentiert.	65
F5	Die Stadt Straelen hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt. Ihre Kreditverbindlichkeiten resultieren ausschließlich aus der Abwicklung des Programms „Gute Schule 2020“ und aus einem zinslosen Darlehen zur Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften aus dem Jahr 2016. Straelen plant jedoch in den kommenden Jahren mit weiteren Kreditaufnahmen.	65	E5	Wir empfehlen der Stadt Straelen, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.	66
F6	Die Stadt Straelen hat von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Straelen bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	68	E6	Die Stadt Straelen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Straelen 2015	Straelen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	91,1	106	95,56	100	103	107	121	35
Eigenkapitalquote 1	53,8	47,00	11,61	25,67	36,51	43,45	54,39	36
Eigenkapitalquote 2	83,1	71,75	46,43	59,33	69,07	78,02	84,57	36
Fehlbetragsquote	5,1	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß						

Kennzahlen	Straelen 2015	Straelen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	22,3	16,87	16,87	28,83	35,94	41,10	49,77	36
Abschreibungsintensität	9,6	9,25	-11,25	8,15	9,23	10,58	13,95	34
Drittfinanzierungsquote	38,1	43,22	-55,88	55,94	62,04	71,01	87,20	33
Investitionsquote	70,6	78,55	-867	103	145	208	492	35
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	106,5	115	68,09	87,89	97,58	102	115	36
Liquidität 2. Grades	391,0	810	16,09	63,03	179	248	3.328	35
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	0,20	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,0	2,93	0,18	3,85	5,75	7,74	17,52	35
Zinslastquote	./.	0,16	0,00	0,21	0,41	0,96	2,29	35
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	69,9	77,47	40,40	49,93	56,84	62,69	77,47	35
Zuwendungsquote	12,0	10,48	9,12	13,83	18,44	26,22	38,65	35
Personalintensität	16,2	15,68	11,31	16,68	17,44	20,50	25,68	35
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,8	12,56	9,42	15,52	18,86	22,29	28,78	35
Transferaufwandsquote	58,5	33,56	33,56	39,75	42,03	47,58	55,44	35

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) Straelen in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-4.573	7.582	-2.043	2.021	4.345	
Gewerbesteuern	14.381	18.955	16.112	12.611	18.817	16.175
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.930	7.402	7.588	7.249	8.103	7.454
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.918	2.179	2.428	2.663	2.463	2.330
Ausgleichsleistungen	682	696	721	636	745	696
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	6.339	0	1.268
Erstattung aus der Abrechnung der Einheitslasten	2.733	2.997	1.017	1.542	1.524	1.963
Summe der Erträge	26.644	32.229	27.865	31.040	31.653	29.886
Solidaritätsumlage Stärkungspakt	1.906	0	0	0	0	381
Gewerbesteuerumlage	1.417	1.834	1.431	1.200	3.303	1.837
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.356	1.745	1.185	0	0	857
Allgemeine Kreisumlage	11.548	8.706	10.571	9.357	8.533	9.743
Summe der Aufwendungen	16.226	12.285	13.187	10.556	11.836	12.818
Saldo	10.417	19.944	14.678	20.483	19.817	17.068

Tabelle 4: Eigenkapital Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	70.559	65.687	73.201	70.822	72.403	76.503

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 1	70.559	65.687	73.201	70.822	72.403	76.503
Sonderposten für Zuwendungen	31.014	31.194	30.916	30.166	31.805	31.747
Sonderposten für Beiträge	9.233	9.082	8.882	8.759	8.461	8.533
Eigenkapital 2	110.806	105.964	112.999	109.747	112.668	116.783
Bilanzsumme	135.355	129.948	139.495	137.968	142.424	162.770

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	7.451	7.050	6.455
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	15	70
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	920	1.219	1.118
Sonstige Verbindlichkeiten	579	501	440
Erhaltene Anzahlungen	526	310	1.130
Gesamtverbindlichkeiten	9.476	9.095	9.213

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Straelen in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	4.623	3.819	4.792
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	2.480	2.500	2.193
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	5,96	1,77	2,07
Ausleihungen an Sondervermögen	31,00	33,17	12,97
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	14,77
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	8.284	7.796	7.444
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	15,58	30,86	18,78
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	10.374	9.050	9.995

- *- Aqua Fit GmbH
 - Straelener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
 - Versorgungs- und Verkehrsbetrieb der Stadt Straelen
 - Abwasserbetrieb der Stadt Straelen

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-753	-4.573	7.582	-2.043	2.021	4.345
Gewerbesteuer	23.479	14.381	18.955	16.112	12.611	18.817*
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.571	6.930	7.402	7.588	7.249	8.103
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.516	1.918	2.179	2.428	2.663	2.463
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2.209	3.415	3.693	1.738	8.517	2.269
Summe der Erträge	33.775	26.644	32.229	27.865	31.040	31.653*
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	1.834	1.906	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	11.049	11.548	8.706	10.571	9.357	8.533
Steuerbeteiligungen	5.426	2.773	3.579	2.616	1.200	3.303
Summe der Aufwendungen	18.309	16.226	12.285	13.187	10.556	11.836
Saldo der Bereinigungen	15.466	10.417	19.944	14.678	20.483	19.817
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	646	274
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.219	-14.990	-12.362	-16.722	-19.108	-15.746
Abweichung vom Basisjahr		1.229	3.857	-503	-2.890	473

*ohne die Gewerbesteuererträge in Höhe von 16,72 Mio. Euro, für die Straelen Rückstellungen für die Rückzahlung Anfang 2022 gebildet hat

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Straelen in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.219	-14.990	-12.362	-16.722	-19.108	-15.746
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	591	-1.208	-1.175	-1.011	-1.745	-1.041
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-181	-24,58	-332	-328	-285	-225

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jugendamtsumlage	6.498	7.109	5.202	6.266	6.464	7.093
Saldo aus Sozialleistungen	-6.088	-8.341	-6.709	-7.605	-8.494	-8.359
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-10.131	-6.649	-5.653	-9.117	-10.614	-7.387
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“		3.482	4.478	1.014	-483	2.744

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Straelen 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.

Vergabewesen

Die Stadt Straelen nutzt für ihre Vergaben über 10.000 Euro netto die **Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog)** als zentrale Submissions- und Vergabestelle. Diese agiert als Auftraggeberin und Rechnungsempfängerin für die Stadt. Die fachtechnische Begleitung von Baumaßnahmen wird i.d.R. durch Ingenieurbüros oder durch die Fachdienste der Stadt sichergestellt. Die KomLog ist als Gesellschaft des privaten Rechts von der Anwendung der Vergabe-grundsätze grundsätzlich ausgenommen, nicht jedoch von der Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Sie differenziert zwischen standardmäßig und förmlich durchgeführten Vergabeverfahren. Bei Standard-Verfahren wurden bei der stichprobenartigen **Maßnahmenbe-trachtung** demgemäß nicht alle Vorgaben der VOB eingehalten. Förmliche Vergabeverfahren sind nach Definition der KomLog „unterschwellige Vergaben mit Finanzierung durch Fördermit-tel“ und „oberschwellige EU-Verfahren“. Sie werden auskunftsgemäß entsprechend den Aufla-gen aus dem Zuwendungsbescheid bzw. den EU-Vorgaben durchgeführt.

Die **Organisation des Vergabewesens** sollte durch eine neue Dienstanweisung für das Verga-bewesen unterstützt werden, denn Vergabeverfahren unter 10.000 Euro führen die Fachberei-che selbst durch. Dafür und zum Umgang mit Nachträgen bzw. Auftragsänderungen sowie zum Umgang mit der KomLog gibt es für die Fachdienste bisher keine schriftlichen Regelungen. Es gelten die Gesetze und Vorschriften. Derzeit stellt die KomLog eine Dienstanweisung für das Vergabewesen auf. Sie befindet sich in der finalen Abstimmung. Wer mit Vergaberecht in Strae-len zu tun hat, sollte darüber hinaus regelmäßig an Schulungen zum Vergaberecht und zur Kor-ruptionsprävention teilnehmen.

Das Thema **Korruptionsprävention** wird von der Stadt Straelen in verschiedenen Regelwer-ken aufgegriffen. Sie sind veraltet. Das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse neu zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Aufgrund des hohen Stellenwertes der Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden. Zum Thema **Sponsoring** sind keine schriftlichen Regelungen vorhanden. Der Muster-Sponsoringvertrag sollte hinsichtlich des Ausschlusses des Haftungsrisikos optimiert werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Straelen eine Kontrollinstanz einrichten, die die Einhaltung des Vergaberechts und der Wirtschaftlichkeit prüft. Dafür sollte sie Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabeverfahren und Auftragsänderungen bzw. Nachträge treffen. Das sollte auch die Verfahren umfassen, die in der KomLog durchgeführt werden. Die Übertragung der Vergabeverfahren an die KomLog entbindet die Stadt zwar von Teilen der vergaberechtlichen Vorgaben, sie verlässt damit aber auch den Schutz des Vergaberechts: Letztlich steht die Stadt in der Verantwortung, korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen sowie transparent und wirtschaftlich zu agieren.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Stadt Straelen im Vergleichsjahr 2021 über dem Median. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen oder Mengenmehrungen während der Durchführung. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geordnete **Organisation des Nachtragswesens** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen. Damit könnten die Gründe für die Abweichungen ausgewertet und zukünftig möglichst vermieden werden. Dies unterstützt die Stadt, eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gemäß § 75 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zu gewährleisten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Straelen 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 mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen 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, die die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Die gpaNRW betrachtet zudem, ob und inwieweit die Kommune eine rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung unterstützt.

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. 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.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen hat die Auftragsvergabe organisatorisch von der Auftragsabwicklung in den Fachbereichen getrennt, indem sie die KomLog für Vergaben über 10.000 Euro als zentrale Vergabestelle nutzt. Die Stadt verfügt derzeit über keine gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen.

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 vergabe-rechtlichem 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 nutzen. 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.

Die **Stadt Straelen** hat die Auftragsvergabe für Lieferungen und (Bau-)Leistungen von der Auftragsabwicklung organisatorisch getrennt, indem sie sich ab einer Summe von 10.000 Euro netto Auftragswert der Gesellschaft für Kommunallogistik mbH – nachfolgend als KomLog bezeichnet – bedient. Diese ist in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal seit dem Jahr 2000 am Markt tätig. Die KomLog deckt bei der Beschaffung das gesamte Spektrum des kommunalen Einkaufs- und Beschaffungswesens für die beteiligten Kommunen¹⁵ ab. Es handelt sich somit um die zentrale Submissions- und Vergabestelle für die Stadt Straelen. Die Belegschaft dort ist entsprechend geschult. Das gesamte Vergabeverfahren wird über die KomLog abgewickelt. Dafür steht eine E-Vergabepattform zur Verfügung, die an den Vergabemarktplatz Rheinland angeschlossen ist und die Belegschaft der KomLog mit einem systematischen Workflow unterstützt. Das Vergabemanagementsystem (VMS) leitet durch das Vergabeverfahren. Es werden sämtliche Verfahrensschritte dokumentiert und mit der digitalen Vergabeakte verknüpft. Formularsätze für die verschiedenen Verfahrensarten wurden mit Unterstützung einer auf das Vergaberecht spezialisierten Kanzlei erstellt¹⁶.

Gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen¹⁷ ist bis zu einer Wertgrenze von 25.000 Euro netto ein Direktauftrag möglich. Diese spielen jedoch bei der KomLog eine untergeordnete Rolle. I.d.R. wird im Auftrag der Stadt Straelen schon für Vergaben ab 10.000 Euro netto eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt.

Grundsätzlich ist die KomLog vom formellen Vergaberecht freigestellt und kann mit den Bietenden Nachverhandlungen durchführen. Davon macht die KomLog auch regelmäßig Gebrauch: Die KomLog führt die Vergaben zwar im Auftrag der Stadt, nach außen jedoch im eigenen Namen durch. Sie ist im Unterschwellenbereich nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze¹⁸, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden.

Anders sieht dies im EU-Vergaberecht aus. Gemäß § 99 Nr. 2 GWB¹⁹ sind „öffentliche Auftraggeber juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen“ und „die überwiegend durch

¹⁵ Gemeinden Issum, Wachtendonk, Rheurdt und Kerken sowie die Städte Straelen und Geldern

¹⁶ Durch die Stellung als privatrechtliche Gesellschaft entsprechen die Dokumentationen nicht in allen Punkten den Vorgaben der VOB und den sonstigen Vergabegrundsätzen.

¹⁷ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

¹⁸ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung - 304-48.07.01/01.169/18 - vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020

¹⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

eine juristische Person des öffentlichen Rechts finanziert werden“. Somit ist die KomLog verpflichtet, das EU-Vergaberecht zu befolgen und darf im überschweligen Verfahren keine Nachverhandlungen durchführen.

Vergleichbar verhält es sich bei Vergabemaßnahmen, für die die Stadt Fördermittel beantragt hat und die Fördermittel nur mit der Auflage vergeben werden, die kommunalen Vergabegrundsätze bzw. weitere Vergaberechtsvorschriften wie der VgV²⁰, der VOB²¹ oder der UVgO²² zu befolgen. Die Mittelbewilligung ist im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften geknüpft und sind zur Vermeidung von Fördermittelrückforderungen strikt einzuhalten. In diesen Fällen führt die KomLog ein förmliches Verfahren gemäß den Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid durch.

- Die Stadt Straelen sieht in der von ihr gewählten Organisation des Vergabewesens mit Beteiligung der KomLog eine höhere Effizienz und Rechtssicherheit. Die Beteiligung an der KomLog wird von der Stadt als günstiger angesehen, als eigenes qualifiziertes Personal zu beschäftigen. Auch die Möglichkeit der Verhandlung über die eingereichten Erstangebote sieht die Stadtverwaltung positiv.

Nachträge und Auftragsänderungen werden in einer Vergabe- und Auftragsdatenbank der KomLog nachgepflegt. Diese kommen i.d.R. sachlich und preislich geprüft von den Planungs- oder Ingenieurbüros. Vor der Beauftragung durch die KomLog wird eine Freigabe von der Bestellerkommune eingeholt. Eine vergaberechtliche Prüfung erfolgt durch die KomLog nach ihren Statuten dann nicht mehr²³. Die Auftragschreiben für den Hauptauftrag als auch für die Nachträge und Auftragsänderungen werden von der KomLog erteilt und auch durch diese abgerechnet. Aufmaße werden ausschließlich von den jeweiligen externen Büros oder den Fachdiensten fachtechnisch geprüft und freigegeben. Den Rechnungsbetrag überweist die KomLog nach Übersendung des Abnahmeprotokolls mit Bescheinigung der Mängelfreiheit an die ausführenden Firmen und stellt diesen dann wiederum der Stadt Straelen in Rechnung. Die digitalen Vergabeordner verbleiben bei der KomLog und werden dort archiviert. Die Stadt Straelen erhält Auszüge oder kann den Vorgang auf der digitalen Vergabeplattform abrufen.

Gemäß einer Arbeitsanweisung des damaligen Bürgermeisters aus dem Jahr 2004 hat grundsätzlich jeder Fachbereich bzw. jeder Fachdienst in Straelen die KomLog ab einer Summe von 10.000 Euro netto Auftragswert zu nutzen. Bei Vergaben mit geringerem Wert sollen die Fachdienste die Vergabegrundsätze einhalten und mindesten drei Vergleichsangebote einholen. Es gibt jedoch weder regelmäßige Schulungen für die Mitarbeitenden noch eine Vergabe-Dienstanweisung. Es gibt lediglich eine Dienstanweisung über die Unterschriftsbefugnis bei der Stadt Straelen vom 28. März 2018.

Den Vorschriften des Vergaberechts liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von verschiedenen Normgebern erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Die Stadt Straelen ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei

²⁰ Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge)

²¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A und B

²² Unterschwellenvergabeordnung zur Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

²³ Gemäß § 22 VOB/A bedürfen nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

allen Vergabeverfahren die einschlägigen Vorschriften beachten. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte die gesetzlichen Vergabevorschriften komprimiert und verständlich formuliert darstellen, um die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Derzeit wird eine Vergabe-Dienstanweisung von der KomLog für alle beteiligten Kommunen aufgestellt und befindet sich inzwischen in der Abstimmung mit einer Kanzlei für Vergaberecht. Nach Aussage der Stadt Straelen basiert diese auf dem „Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung der gpaNRW“. Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung ab Dezember 2022 berücksichtigt bereits die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022).

Wir sehen dringenden Bedarf, Regelungen z. B. bezüglich Vergaben unter 10.000 Euro, des Umgangs mit Nachträgen und Auftragsänderungen sowie im Umgang mit der KomLog selbst zu treffen, ggf. mit den anderen beteiligten Kommunen gemeinsam. Die Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Stadt Straelen muss für selbst durchgeführte Vergaben den Vorschriften des Vergaberechts, insbesondere der VOB, entsprechen. Sie sollte im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung gemäß § 6 EigVO NRW²⁴ für den Eigenbetrieb der Stadtwerke Straelen übernommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte schnellstmöglich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben unter 10.000 Euro sowie den Umgang mit der KomLog. Wer mit Vergaben zu tun hat, sollte in regelmäßigen Abständen Seminare zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention besuchen.

Als Optimierungsmöglichkeit des Vergabewesens in der Stadt sehen wir eine vollständige interne Dokumentation der Baumaßnahmen einschließlich der später ggf. notwendigen Nachträge und Auftragsänderungen bis hin zur Bauabnahme in einem zentralen Controlling. Das sollte auch Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung und das Nachtragswesen umfassen (vgl. Kapitel 2.6 Nachtragswesen). Entsprechend sollte eine Regelung in die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgenommen werden. Im eigenen Interesse der Stadt Straelen sollten die Vorgaben des § 20 VOB/A „Dokumentation und Informationspflicht“ umgesetzt werden und alle Vergabeverfahren, auch die der KomLog, vollständig und zeitnah dokumentiert werden.

Für die förmliche Abnahme von Bauleistungen gemäß § 12 VOB/B fertigen die KomLog bzw. die Stadt Abnahmeprotokolle mit Standard-Formularen. In diesem Protokoll werden erkennbare Mängel festgehalten und zur Beseitigung mit einer Frist versehen. Durch die Unterschrift der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aus dem Fachdienst wird dokumentiert, dass die Mängel beseitigt sind. Die Bescheinigung der Mängelfreiheit wird an die KomLog übermittelt und damit der Rechnungsbetrag freigegeben. Die KomLog schickt ein bis zwei Monate vor Ende der Gewährleistungsfrist eine Erinnerung. Bei Vergaben durch die Stadt werden die Fristen im jeweiligen Fachdienst nachgehalten.

²⁴ Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW)

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁵

→ Feststellung

Die Stadt Straelen hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt nicht.

Wenn die Kommune eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet hat, obliegt dieser gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW auch die Prüfung von Vergaben. Eine Kommune sollte die Rechnungsprüfung dabei bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden. Zudem sollte sie die Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁶ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁷ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Straelen** hält keine örtliche Rechnungsprüfung vor. Für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse beauftragt die Stadt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus ist diese nicht mit den Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergabeverfahren der Stadt Straelen betraut. Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft gemäß § 59 Abs. 3 GO NRW die Jahresabschlüsse, nicht jedoch einzelne Vergabeverfahren. Die Hauptsatzung der Stadt Straelen sieht vor, dass Vorgänge zu Vergabeentscheidungen und Nachträgen über 50.000 Euro vor der Beauftragung in den Haupt- und Finanzausschuss gehen und beschlossen werden. Die Aufträge über die KomLog sowie die Vergaben und Nachträge zwischen 25.000 und 50.000 Euro werden vierteljährlich in einer Sammelliste vorgelegt.

In Straelen gibt es keine unabhängige und systematische fachliche Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne einer Rechnungsprüfung. Die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabeverfahren und die Abwicklung des Nachtragswesens obliegt der jeweiligen Bedarfsstelle oder der KomLog. Zudem verfügt die Stadt Straelen nicht über Regelungen, die Vergabeverfahren der

²⁵ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁶ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁷ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

KomLog zu beeinflussen und tut das in der Praxis nach eigener Aussagen auch nicht²⁸. Positiv ist, dass durch die Einbindung der KomLog, der Ingenieurbüros und letztlich natürlich der Fachdienste das Vier- oder Mehraugenprinzip gewährleistet ist. Darüber hinaus sollte die Stadt eine Kontrollinstanz einrichten, ggf. in Personalunion mit den anderen an der KomLog beteiligten Kommunen. Diese könnte

- die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen auswerten,
- die Einheitspreise mit allgemein zugänglichen Marktpreisen vergleichen,
- stichprobenartig die Vergabeverfahren prüfen sowie
- nach eigenem Ermessen an den Submissionen oder Nachverhandlungen teilnehmen.

Entsprechende Regelungen sollten aus unserer Sicht in die Dienstanweisung zum Vergabewesen aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.

Auch wenn die Stadt Straelen sich ohne Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegt, erachtet die gpaNRW die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der rechtlichen Relevanz von Vergabeverfahren sowie aus Gründen der Korruptionsprävention für sinnvoll und wichtig.

Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtskonformes und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Daher sollte eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person erfolgen, die das ermitteln und ggf. nachweisen kann. Alternativ kann die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen (an der KomLog beteiligten) Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder ein externes dienstleistendes Unternehmen in Erwägung gezogen werden. Dies dient einer geregelten und wirtschaftlichen Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür die Lösung sein.

Aus unserer Sicht ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Anbietenden richtet und nicht regional begrenzt ist. Gleiches bewirkt die so genannte ex-ante-Information: Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A muss die ausschreibende Stelle fortlaufend vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer auf Internetportalen oder der Homepage informieren. Die KomLog ist dagegen in der Auswahl der Anbietenden bei

²⁸ stichprobenartig bisher nur bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug

beschränkten Ausschreibungen frei. Eine Beschränkung auf regionale Anbietende bewirkt eine gesteigerte Korruptionsgefährdung und begünstigt Absprachen zwischen den Bietenden.

Einen Vorteil der Vergaben durch die KomLog sieht die Stadt Straelen in der Möglichkeit, im Anschluss an die Angebotsabgaben Nachverhandlungen zu führen. Davon macht die KomLog regelmäßig Gebrauch. Dabei ist den bietenden Firmen die Nachverhandlungspraxis der KomLog inzwischen seit über 20 Jahren bekannt. Dies kann dazu führen, dass die Bietenden ihre Angebote im Vorfeld mit einem Verhandlungsspielraum kalkulieren. Die Stadt kann daher nicht davon ausgehen, dass diese Vorgehensweise gegenüber einem reinen VOB-Verfahren zu wirtschaftlichen Vorteilen führt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A²⁹. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Diese Nachteile liegen in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr einer Diskriminierung von Firmen. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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.

→ Feststellung

Die Stadt Straelen greift das Thema Korruptionsprävention in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Das aktuelle KorruptionsbG aus 2022 ist noch nicht eingearbeitet und umgesetzt. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt. Nach Aussage der Stadt soll die Richtlinie zur Vermeidung von Korruption kurzfristig überarbeitet und das neue KorruptionsbG beachtet werden.

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 KorruptionsbG³⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

²⁹ StGB NRW-Mitteilung 395/2006 vom 18.05.2006 / <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/2-modellversuch-befreiung-von-vorschriften-der-voba-1-abschnitt.html>

³⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

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

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 Straelen** hat das neue Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) noch nicht verarbeitet. Es bestehen die „Richtlinien zur Vermeidung von Korruption in der Stadtverwaltung Straelen“ in der Fassung aus dem Jahr 2017. Das KorruptionsbG bleibt darin jedoch außen vor. Darüber hinaus gibt es Antikorruptionsregeln zum Umgang mit der KomLog aus dem Jahr 2002 sowie die „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption in der Gemeindeverwaltung Wachtendonk vom 1.3.2005“, die auch in der Stadt Straelen und lt. Beschluss der Gesellschafterversammlung auch für die Bediensteten bei der KomLog in wesentlichen Teilen analoge Anwendung finden soll. Die KomLog hat zu dem Thema aktuell einen eigenen Compliance-Leitfaden erarbeitet.

Die genannten Regelwerke für die Stadt Straelen sind veraltet. Die Überarbeitung der Richtlinie zur Vermeidung von Korruption soll nach Aussage der Stadt kurzfristig erfolgen. Nach In-Kraft-Treten sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung durch Unterschrift bestätigen. Die Richtlinie zur Vermeidung von Korruption in der Stadtverwaltung Straelen wird bei Neueinstellungen von Personal nicht ausgehändigt. Bisher werden neue Kolleginnen und Kollegen aber darauf hingewiesen, dass sie sich mit den Dienstanweisungen und Richtlinien, welche in einer Ressourcendatenbank eingestellt sind, auseinanderzusetzen bzw. sich damit vertraut zu machen haben.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention³¹ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt orientieren. Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Neben einer Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte auch eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorhanden sein, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.

³¹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten entsprechend anzuwenden. Diese Wertgrenze, ab welcher Auftragsvergaben von zwei Mitarbeitenden unterschrieben bzw. gegengezeichnet werden müssen, wird gemäß „Dienstanweisung über die Unterschriftsbefugnis bei der Stadt Straelen“ schon eingehalten.

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 war beim Ministerium der Finanzen des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthält Informationen und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister und es ist abgeschaltet.

Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz³² (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Die Anfragen für die Stadt Straelen werden seit Oktober 2021 beim Vergaberegister und seit Juni 2022 beim Wettbewerbsregister ab den entsprechenden Wertgrenzen zentral von der KomLog eingeholt.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und auch auf das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für die Stadt zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters bis zum 31. Mai 2025 möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen. Eine Abfrage ist entbehrlich, wenn die Stadt innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KomLog durchführen lassen.

Gemäß den bestehenden Richtlinien zur Vermeidung von Korruption in der Stadtverwaltung Straelen soll der Bürgermeister bei konkretem Korruptionsverdacht unverzüglich unterrichtet werden. Dieser muss in seiner Eigenschaft als Leiter der öffentlichen Stelle und verantwortliche Person die Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten dem Landeskriminalamt anzeigen.

³² Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG (statt § 5 KorruptionsbG alt) geregelt.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen und gemäß der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festgelegt werden. Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. die Bewilligung von Genehmigungen oder Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

- Die Stadt Straelen hat in ihren „Richtlinien zur Vermeidung von Korruption“ die sensiblen Aufgabebereiche sowie Korruptionsindikatoren und Präventivmaßnahmen aufgelistet. Ähnliches bietet die Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption in der Gemeindeverwaltung Wachtendonk.

Der Grundsatz der Definition der korruptionsgefährdeten Bereiche ist nun in § 10 KorruptionsbG geregelt: Die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen sind nun explizit verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Beschäftigten für eine Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben sie die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen muss das KorruptionsbG einhalten und sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern³³, das sog. Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen. Im Mai 2023 hat der Bundesrat dem Gesetzentwurf zum Hinweisgeberschutz zugestimmt. Ein erster Entwurf für das HinSchG NRW und ergänzende Erläuterungen des Städtetags NRW stehen bereits zur Verfügung. Somit wird das neue EU-HinSchG in Deutschland bald in Kraft treten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern bewusst und hat mit der IT-Abteilung bereits erste Schritte eingeleitet.

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Stadt erreichen, wenn sie die Beschäftigten einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form einer (Online-) Schulung oder über eine Veröffentlichung im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr³⁴:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,

³³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

³⁴ Aufzählung ist nicht abschließend

- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,
- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten mit auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

Zurecht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. Um die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG sicherzustellen, hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

Auch die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Stadt sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Sie sind verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen.

Die Gremienmitglieder werden gemäß § 7 KorruptionsbG jährlich aufgefordert, gegenüber dem Bürgermeister die entsprechenden Auskünfte anzugeben. Die aktiven Mandatsträger werden mit Namen und Adresse auf der Homepage der Stadt Straelen veröffentlicht, jedoch nicht die weiteren nach KorruptionsbG erforderlichen Angaben. Sie können bei Interesse beim Bürgermeister eingesehen werden. Ein Hinweis darauf findet sich jedoch auf der Homepage nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien jährlich veröffentlicht werden.

Ebenso besteht gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Aufnahme der Tätigkeit in der Stadt dem Rat bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen.

Die Aufstellung der Gremientätigkeiten des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG sind auf der Internetseite der Stadt Straelen veröffentlicht. Nach Auskunft der Stadt Straelen werden die dort nicht genannten Angaben des Bürgermeisters, z. B. die Höhe der Vergütung, dem Rat entsprechend den gesetzlichen Regelungen bekannt gemacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters, auch nach Eintritt in den Ruhestand, gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.

Die Stadt Straelen kommt den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG nach und stellt die Informationen seit Neuestem im Ratsinformationssystem zur Verfügung. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

2.5 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 Straelen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf. Die wenigen Verträge werden durch den entsprechenden Fachdienst geschlossen. Der vorhandene Muster-Sponsoringvertrag zeigt Optimierungspotenzial.

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 Straelen** hat bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie verfügt jedoch über einen Mustervertrag. Sponsoringverträge erfolgen grundsätzlich für die Dauer der Veranstaltungen und Festivitäten in Straelen, für die sie abgeschlossen werden.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Straelen für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren und verbindliche Regelungen aufstellen. Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Stadt Straelen sollte für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen das KorruptionsbG beachten.
- Der Muster-Sponsoringvertrag sollte als zeitliche Befristung der Laufzeit explizit die Dauer der Veranstaltung benennen.

- Neben dem Kostenrisiko, das die Sponsoren tragen sollen, sollte auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt vereinbart werden. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.
- Die Stadt sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen der Stadt als auch die der Sponsorgebenden festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen.
- Die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollte transparent und der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

In einer Dienstanweisung zum Sponsoring sollte die erforderliche Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben sein. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor der rechtswirksamen Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachdienst Finanzen abzustimmen sind. Bisher gibt es diesbezüglich keine schriftlichen Vorgaben. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden.

Sponsoring sollte auch für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen, der zudem auf den Internetseiten der Stadt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Die Sponsoringpartner sollten im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsmäßig gespeichert und im jährlichen Bericht erscheinen werden.

Der Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Stadt sollte durch den Fachdienst Finanzen erstellt und dem Rat jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.

2.6 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 im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.³⁵ 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.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Für die Stadt Straelen werden im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert oberhalb des Medians ausgewiesen. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro. In den Jahren 2020 bis Mai 2022 hat die **Stadt Straelen** 23 Baumaßnahmen angegeben.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022 *)

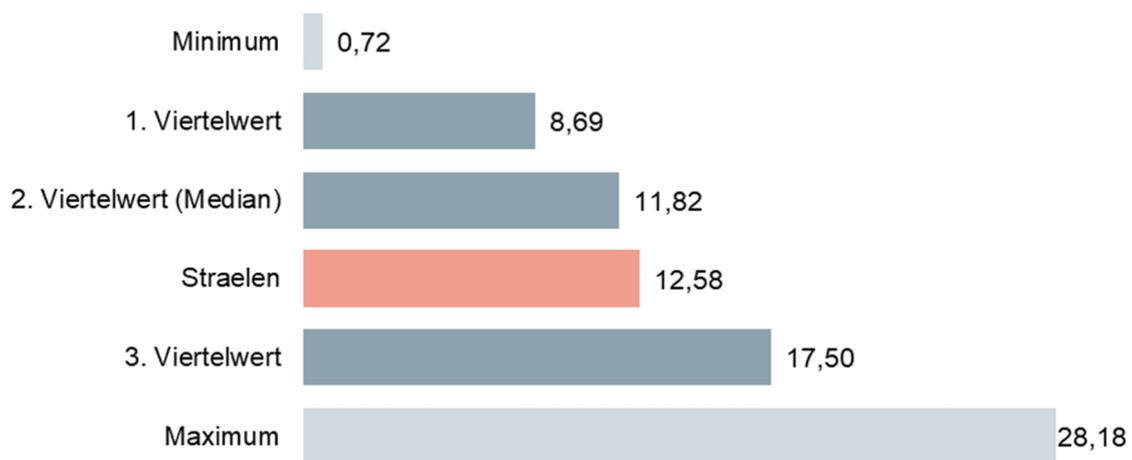
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.370.208	
Abrechnungssummen	5.237.654	
Summe der Unterschreitungen	312.500	5,82
Summe der Überschreitungen	179.946	3,35
Summe der Abweichungen absolut	492.446	9,17

*) Im Jahr 2022 sind nur die bis Mai 2022 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt.

³⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Straelen zehn Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (2.761.009 Euro in 2021) in Höhe von insgesamt 347.297 Euro. Davon sind fast 90.000 Euro Überschreitungen und mehr als 257.000 Euro Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Straelen damit wie folgt ein ($347.297 \times 100 / 2.761.009$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Stadt Straelen im Jahr 2021 damit etwas über dem Median im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2020 lag der Wert bei 5,6 Prozent. Dieser Wert lag im Jahr 2020 im untersten Viertel ebenso wie im Jahr 2022: Hier betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert bei 4,7 Prozent; der erste Viertelwert liegt bei 5,9 Prozent. Insgesamt über die Jahre 2020 bis 2022 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von rund 9,2 Prozent.

Die zehn Vergaben im Jahr 2021 hat die Stadt Straelen mit rund 2,6 Mio. Euro netto abgerechnet. Bei vier Vergaben wurden Nachtragsaufträge in Höhe von rund 100.500 Euro erteilt. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von fast 3,6 Prozent. Damit liegt die Stadt Straelen im interkommunalen Vergleich über dem Median in der oberen Hälfte.

Zudem fallen bei den Abrechnungswerten erhebliche Schwankungen auf: Mehrere Auftragswerte wurden mit der Schlussrechnung mit über 20 Prozent unterschritten (Straßenumbau und Kanalerneuerung des Westwalls), andere mit bis zu 47 Prozent überschritten (Dachdeckerarbeiten Neubau Trauerhalle Soatspad und Deckensanierung „Alter Venloer Weg“).

Die häufigen und erheblichen Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Stadt über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Außerdem unterliegen Nachtragspreise nicht den Wettbewerbsbedingungen. Dies sollte die Stadt aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement ist ein hierfür geeignetes Instrument.

Zu der Baumaßnahme „Alter Venloer Weg“ wurde dokumentiert, dass unterhalb der Asphaltdecke eine Schicht aus nicht tragfähiger Hochofenschlacke vorgefunden wurde. Die entsprechenden Leistungen wurden im Nachtrag 1 sowie weitere geänderte bzw. im Leistungsverzeichnis nicht enthaltene Leistungen im Nachtrag 2 angeboten. Sie wurden im Zuge der Nachtragsprüfung erläutert und als fachtechnisch richtig dokumentiert. Die Baumaßnahme „Alter Venloer Weg“ war nicht Gegenstand unserer Maßnahmenbetrachtung in Kapitel 2.7.

Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich nicht immer verhindert werden. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sind ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitzustellen. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären.

Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es grundsätzlich zu beachten gilt, u.a. § 22 VOB/A „Änderungen während der Vertragslaufzeit“ (vgl. nachfolgendes Kapitel 2.6.1 Organisation des Nachtragswesens). Die vergleichsweise hohen Abweichungen in Straelen können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat, obwohl bei hohen Budgetüberschreitungen ein Antrag auf überplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen zu stellen ist. Dieser muss durch die jeweiligen Produktverantwortlichen begründet werden. Bei Beträgen über 25.000 Euro ist eine Genehmigung des Stadtrates erforderlich. Nachträge und Auftragsenerweiterungen werden derzeit jedoch noch nicht gesondert ausgewertet. So kann ein Minderbetrag durch Mengenschreitungen oder Wegfall von Positionen eine Überschreitung wieder ausgleichen und der notwendige Antrag auf überplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen entfällt. Die hohen Unterschreitungen der Auftragswerte deuten darauf hin, dass im Leistungsverzeichnis Sicherheitsmengen kalkuliert werden.

→ **Empfehlung**

Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Straelen nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KomLog ist nicht involviert, sondern erteilt nur den Auftrag. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

Ziel des zentralen Nachtragsmanagements sollte zudem sein, den Umfang der Nachträge zu begrenzen. Dazu sollte eine Kommune diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

In der **Stadt Straelen** gibt es keine gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen und somit auch nicht über Nachträge und Auftragsänderungen. Die neue Dienstanweisung sollte entsprechende Regelungen zu dem Thema enthalten und in Kraft gesetzt werden (vgl. Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen). Lediglich in der „Dienstanweisung über die Unterschriftsbefugnis bei der Stadt Straelen“ aus dem Jahr 2018 gibt es Regelungen zum Umgang mit Beschaffungen und Auftragsvergaben, die jedoch z. B. die einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts außen vorlassen. Das betrifft hier speziell das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB).

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Hier stellt sich die Frage, wer für die vergaberechtliche Prüfung verantwortlich ist, wenn die KomLog nicht involviert ist. Es besteht auch eine Diskrepanz, wer als Auftraggeberin fungiert, die KomLog oder die Stadt Straelen. Dies betrifft z. B. mündlich auf der Baustelle erteilte Nachträge, die zwar grundsätzlich vermieden werden sollen, in der Praxis jedoch immer wieder vorkommen. Mengenerhöhungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet.

Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle oder einer Instanz zur Begleitung der Vergabeverfahren bewährt. Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt – auch der mündlich erteilte Auftrag auf der Baustelle – und auf den Nachtragsaufträgen im Optimalfall der neue Auftragswert ausgewiesen werden. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KomLog oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.

Die Stadt Straelen nimmt bisher keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragsvolumen, könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht für den allgemeinen internen Gebrauch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Die KomLog oder eine begleitende Instanz für die Vergabeverfahren in Straelen sollte auch für das Nachtragsmanagement zuständig sein. Folgt die Stadt unserer Empfehlung und implementiert ein systematisches Nachtragsmanagement, sollte hiermit auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals für das Vergabewesen einhergehen (vgl. Kapitel 2.3 Organisation des Vergabewesens und Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

→ **Empfehlung**

Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Die neue Dienstanweisung sollte hinsichtlich der Prüf- und Dokumentationspflichten entsprechende Regelungen aufnehmen, die dann umzusetzen sind. Dafür stellt die gpaNRW auf der Homepage ein Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung zur Verfügung.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Straelen 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 Stadt Straelen liefern.

Aus Gründen der Vertraulichkeit wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Straelen hat die Auftragsvergabe organisatorisch von der Auftragsabwicklung in den Fachbereichen getrennt, indem sie die KomLog für Vergaben über 10.000 Euro als zentrale Vergabestelle nutzt. Die Stadt verfügt derzeit über keine gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen.	82	E1	Die Stadt Straelen sollte schnellstmöglich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben unter 10.000 Euro sowie den Umgang mit der KomLog. Wer mit Vergaben zu tun hat, sollte in regelmäßigen Abständen Seminare zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention besuchen.	85
F2	Die Stadt Straelen hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Stadt nicht.	86	E2	Die Stadt Straelen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.	87
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Straelen greift das Thema Korruptionsprävention in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Das aktuelle KorruptionsbG aus 2022 ist noch nicht eingearbeitet und umgesetzt. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt. Nach Aussage der Stadt soll die Richtlinie zur Vermeidung von Korruption kurzfristig überarbeitet und das neue KorruptionsbG beachtet werden.	88	E3.1	Die Stadt Straelen sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.	89
			E3.2	Die Stadt Straelen sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KomLog durchführen lassen.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Stadt Straelen muss das KorruptionsbG einhalten und sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.	92
F4	Die Stadt Straelen ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden bewusst und hat mit der IT-Abteilung bereits erste Schritte eingeleitet.	92	E4.1	Die Stadt Straelen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	93
			E4.2	Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien jährlich veröffentlicht werden.	93
			E4.3	Die Stadt Straelen sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters, auch nach Eintritt in den Ruhestand, gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.	94
Sponsoring					
F5	Die Stadt Straelen greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf. Die wenigen Verträge werden durch den entsprechenden Fachdienst geschlossen. Der vorhandene Muster-Sponsoringvertrag zeigt Optimierungspotenzial.	94	E5	Die Stadt Straelen sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung zusammenfassen. Darin sollte das Haftungsrisiko ausgeschlossen und das Erfordernis der Abstimmung mit der Kämmerei geregelt werden. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.	95
Nachtragswesen					
F6	Für die Stadt Straelen werden im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert oberhalb des Medians ausgewiesen. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte.	96	E6.1	Die Stadt Straelen sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement ist ein hierfür geeignetes Instrument.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Straelen nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.	99
F7	Die Stadt Straelen verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KomLog ist nicht involviert, sondern erteilt nur den Auftrag. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	99	E7.1 Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KomLog oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.	100
			E7.2 Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	100

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Straelen** im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen 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.

Von den verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen. So besitzt die Digitalisierung in den Schulen in NRW heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur steht dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts muss nun verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Die kommunalen Schulträger werden die geschaffenen Strukturen aber auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der **Stadt Straelen** ist qualitativ auf einem modernen Niveau. Sie kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und ist für zukünftige weitere Digitalisierungsprojekte gut aufgestellt. Der Support der Hardware ist sehr gut organisiert und funktioniert reibungslos. Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können insbesondere durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimiert werden.

Im Bereich der IT-Sicherheit hat die Stadt Straelen bereits ein hohes Sicherheitsniveau erreicht. Hier ist sie im interkommunalen Vergleich sehr gut aufgestellt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik (IT) steht die Digitalisierung in den kommunalen Schulen. Die gpaNRW betrachtet dabei speziell die Aspekte IT-Steuerung und IT-Sicherheit sowie den erreichten Fortschritt der IT-Ausstattung an den Schulen.

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

- den Schulträger bei der sachgerechten und zielgerichteten IT-Ausstattung seiner Schulen zu unterstützen,
- Hinweise für wirtschaftliche Steuerungs- und Ausstattungsprozesse zu geben,
- IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren und
- für unterschiedliche Aufgabenstellungen praxisnahe Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Fragebögen, Interviews und strukturierte Datenabfragen erhoben. Im Verlauf der Prüfung haben wir bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Wesentliche Ergebnisse stellen wir dar und werten diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT an Schulen

Die Kommunen sind als Schulträger für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben sie gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

Grundsätzlich folgt die technische Ausstattung den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Der für die Ausstattung zuständige Schulträger muss bei der Bewirtschaftung der dafür erforderlichen Mittel allerdings wirtschaftlich, effizient und sparsam vorgehen. Insofern steht es ihm zu, die Notwendigkeit der seitens der Schulen angemeldeten Bedarfe zu hinterfragen und zu koordinieren -zumal ein Schulträger meist für die Ausstattung mehrerer Schulen verantwortlich ist. Eine zielgerichtete IT-Steuerung durch den Schulträger, unter systematischer Einbeziehung

aller Beteiligten, kann Ausstattungsprozesse beschleunigen und sowohl den Umfang als auch die Qualität der IT-Ausstattung zum Vorteil Aller erhöhen.

→ **Feststellung**

Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Stadt Straelen überwiegend sehr gut. Optimierungsspielraum besteht noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

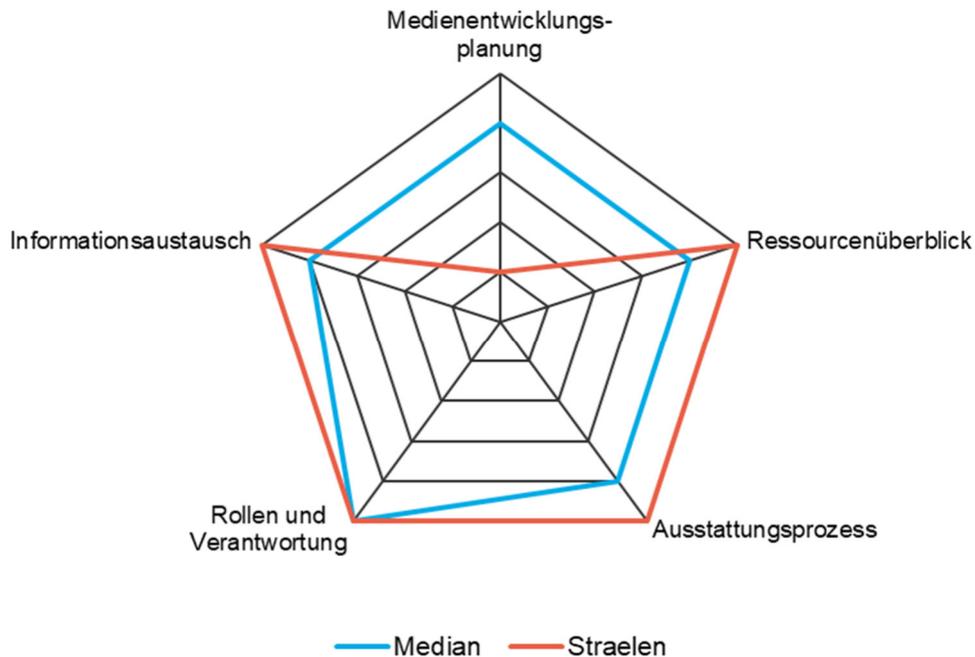
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support³⁶, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Die **Stadt Straelen** ist Schulträger einer Grundschule (Katharinschule) und zweier weiterführender Schulen (Sekundarschule Fontanestraße und Gymnasium Fontanestraße). Die drei Schulen befinden sich in einem gemeinsamen Schulzentrum. Die gesamte Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) beläuft sich auf 1.613 Schülerinnen und Schüler in 64 Klassen im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Straelen zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

³⁶ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2022



Die Stadt Straelen erzielt bei den Anforderungen an die IT-Steuerung überwiegend sehr gute Ergebnisse. Lediglich im Bereich des Medienentwicklungsplans fallen die Ergebnisse im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich aus.

Die Schulen der Stadt Straelen haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Form von Medienkonzepten aus dem Jahr 2020 beschrieben. Allerdings hat die Stadt als Schulträger diese noch nicht in eine schulübergreifende Strategie (Medienentwicklungsplan) münden lassen. Eine direkte Maßnahmenplanung erfolgt bislang nicht. Anforderungen werden zurzeit mit dem IT-Mitarbeiter vor Ort kommuniziert und umgesetzt.

Auch wenn nach eigenen Angaben ein Medienentwicklungsplan nicht erforderlich ist, da die Ausstattung bisher reibungslos verläuft, so kann dieser eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung bieten. Das Fehlen eines Medienentwicklungsplanes birgt das Risiko einer Fehlplanung. Der Medienentwicklungsprozess berücksichtigt neben der Ausstattung der Schüler weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

→ Empfehlung

Die Stadt Straelen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.

Die Stadt Straelen hat den Ablauf zur Ausstattung ihrer Schulen mit IT verbindlich geregelt. Die Kommunikation erfolgt von den Schulleitungen zum Ansprechpartner vor Ort in den Schulen hin

zum Ansprechpartner in der Abteilung „EDV“ der Verwaltung. Durch die Zentralisierung der Beschaffung der Hardware durch die IT, aber auch insbesondere durch die Beschaffung über Warenkörbe des Rechenzentrums, besteht eine homogene Ausstattung in den Schulen.

Über die Kosten für die in den Schulen eingesetzten IT-Systeme besitzt die Stadt Straelen an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick. Dies liegt zum einen daran, dass sie Hardware und Infrastruktur als Schulträger selbst beschafft. Zum anderen setzt die Stadt ein kommunales Finanzverfahren ein, in dem alle IT-Systeme inventarisiert und alle Kosten abrufbar sind. Damit ist es der Stadt möglich, sich ein schulübergreifendes Bild über ihre IT-Ausstattungsgegenstände und die daraus resultierenden Kosten zu machen. Außerdem kann sie die interne Steuerung mit relevanten Daten und Informationen unterstützen.

Die Stadt Straelen hat den Support der Schul-IT eindeutig geregelt. Ein Mitarbeiter der Verwaltung übernimmt den Support der Schulen mit einer Vollzeitstelle. Hierfür steht ein Büro im Schulzentrum zur Verfügung, was die Kommunikation durch die räumliche Nähe positiv beeinflusst. Er dient als direkter Ansprechpartner für die Schulen und übernimmt den Support von der Erstmeldung bis hin zur Lösungsfindung. Zusätzlich zu dieser Vollzeitstelle steht noch ein Kollege mit einer viertel Vollzeitstelle in der „EDV“ der Verwaltung zu Verfügung. Dieser dient zum einen als Ansprechpartner für den Kollegen vor Ort, zum anderen ist er für die zentrale Beschaffung zuständig.

Neben dem direkten Kontakt den die Schulen zum Ansprechpartner vor Ort haben, gibt es regelmäßige schulinterne Besprechungen. Hier geht es um die zukünftige Entwicklung der Schulen. Diese Erkenntnisse werden einmal jährlich in einem Austausch zwischen den Schulleitern und der Verwaltung kommuniziert. Zudem gibt es anlassbezogene Abstimmungsgespräche.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

Eine sinnvoll eingesetzte IT-Sachausstattung in den Schulen kann die digitale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler fördern, das Lehren und Lernen unterstützen sowie eine flexiblere Unterrichtsorganisation ermöglichen. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Kommunen die Digitalisierung ihrer Schulen bereits auf den Weg gebracht haben.

- Die Stadt Straelen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie bietet den Schulen eine sachgerechte Ausstattung, mit der eine moderne, digitale Unterrichtsgestaltung möglich ist.

Die gpaNRW stellt folgende Anforderungen an einen kommunalen Schulträger, damit er seinen Schulen eine gute Ausgangssituation für die Digitalisierung bieten kann. Eine Kommune sollte:

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*

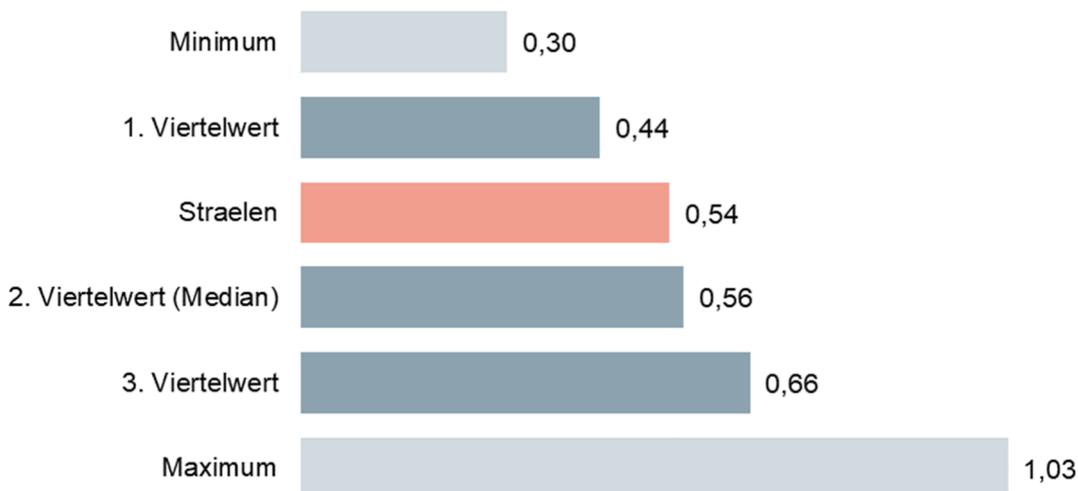
- gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,
- die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.

Mit 1.613 Schülerinnen und Schülern an einer Grundschule, einer Sekundarschule und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Stadt Straelen** um ein großes Schulumfeld. Nur wenige Kommunen in der Vergleichsgruppe müssen so viele SuS mit IT-Ausstattung versorgen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die Umsetzung der Digitalisierung.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung die Fördermittel aus dem „Digitalpakt Schule“ in voller Höhe in Anspruch genommen. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Diese haben ein durchschnittliches Alter von zwei Jahren. Die Schulen sind alle mit synchroner Glasfaser an das Internet angebunden. Die Verbindungsgeschwindigkeit beträgt für den pädagogischen Bereich 1.000 Mbit/s. An allen Schulen wurde ein WLAN-Netz eingerichtet. Dies ist für die Lehrkräfte und für alle SuS zugänglich.

Aus dem Medienentwicklungsplan von 2020 für die Grundschule geht hervor, dass eine Ausstattung mit 80 iPads geplant war. Dies entspricht einer Ausstattungsquote von 0,15 IT-Endgeräten je SuS. Diese Ziele wurden in der Zwischenzeit deutlich übertroffen, wie die folgende Grafik verdeutlicht:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



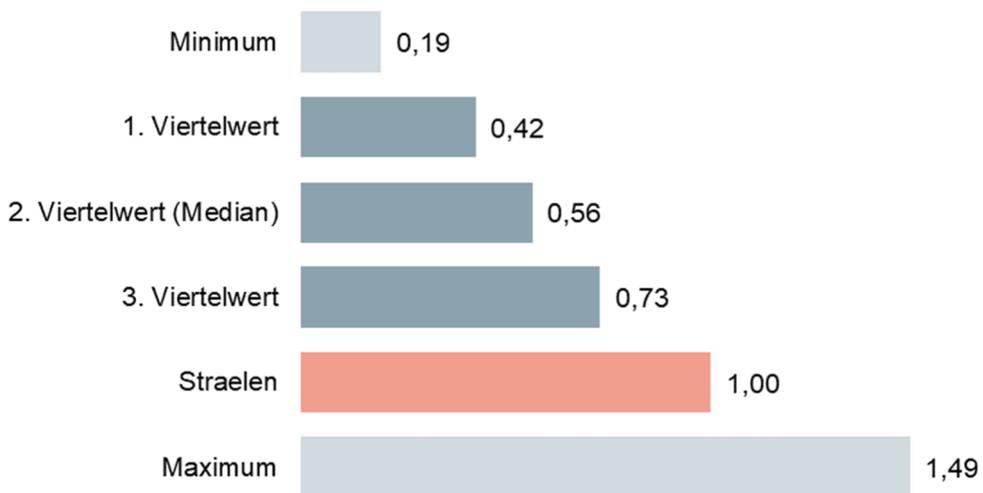
In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Wert von 0,54 IT-Endgeräten je SuS liegt die Stadt Straelen knapp unter dem Median der Vergleichskommunen. Es entfällt rechnerisch somit etwas mehr als ein Endgerät auf zwei SuS. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in der Grundschule, handelt es sich überwiegend um Tablets. Nur 23 der 293 IT-Endgeräte entfallen hierbei auf FAT-Clients.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



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



Hier fällt die Ausstattungsquote deutlich höher aus. Mit einer Ausstattungsquote von 1,00 ist bereits eine 1:1-Ausstattung an den weiterführenden Schulen erreicht. Rechnerisch steht somit jedem SuS ein IT-Endgerät zur Verfügung. Damit haben die beiden Schulen im interkommunalen Vergleich bereits eine deutlich höhere Ausstattungsquote als die meisten anderen weiterführenden Schulen im Vergleichsfeld.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,09	0,00	0,06	0,18	0,55	1,67	59
Großformatige Bildschirme	0,09	0,00	0,00	0,04	0,34	1,90	59
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,36	0,00	0,02	0,50	1,12	1,76	59
Dokumentenkameras und Visualizer	0,09	0,00	0,00	0,17	0,56	1,90	59

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Straelen mit Präsentationstechnik setzen die Schulen fast ausschließlich auf den Einsatz von interaktiven Tafeln. Damit wurden die gesetzten Ziele aus dem MEP erreicht. Dass sich ein Wert über 100 Prozent ergibt liegt daran, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Bei den Präsentationstechniken in den Klassen sieht es bei den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

Präsentationsgeräte je Klasse in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,98	0,00	0,18	0,42	1,23	2,92	43
Großformatige Bildschirme	0,19	0,00	0,00	0,03	0,18	1,84	43
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,95	0,00	0,00	0,50	1,20	2,31	43
Dokumentenkameras und Visualizer	0,33	0,00	0,00	0,06	0,32	3,83	43

Bei den weiterführenden Schulen werden neben den interaktiven Tafeln insbesondere noch Beamer eingesetzt.

Präsentationsgeräte je Klasse je weiterführender Schule im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Sekundarschule	Gymnasium
Beamer	0,00	1,95
Großformatige Bildschirme	0,19	0,19
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,62	0,29
Dokumentenkameras und Visualizer	0,48	0,19

Beamer werden in Straelen ausschließlich im Gymnasium eingesetzt, wie die vorige Tabelle verdeutlicht. Die Beamer in der Sekundarschule wurden bereits durch interaktive Tafeln ersetzt. Hiermit wurde das im Medienkonzept gesetzte Ziel erreicht, in allen Klassenräumen moderne Präsentationsgeräte zur Verfügung zu haben, zum Beispiel in Form von großformatigen Bildschirmen. Im Gymnasium ist das vorrangige Präsentationsmedium der Beamer. Auch hier ist das Ziel erreicht, das im Medienkonzept formuliert wurde. Analog zu den Grundschulen sind auch bei den weiterführenden Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen vorhanden, womit sich ein Wert über 100 Prozent ergibt.

Die Betreuung der Schul-IT wird bei der Stadt Straelen ausschließlich durch das verwaltungseigene Personal mit 1,25 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Hierfür hat ein Mitarbeiter für 1,00 Vollzeitstellen ein eigenes Büro in dem Schulzentrum. Er ist direkter Ansprechpartner für die Schulen vor Ort und übernimmt den gesamten Support. Dies betrifft den First-, als auch den Second-Level-Support, sowohl für den Verwaltungsbereich, als auch für den pädagogischen Bereich. Durch diese räumliche Nähe und den direkten Kontakt funktioniert der Support nach eigenen Angaben sehr zuverlässig.

Für die restlichen Aufgaben wie Konzeption, Steuerung, Beschaffung etc. stehen einem Mitarbeiter bei der Stadt Straelen darüber hinaus 0,25 Vollzeit-Stellenanteile zur Verfügung. Hierdurch verfügt die Stadt Straelen nach eigenen Angaben über ausreichend Personalressourcen, um der Digitalisierung an ihren Schulen auch perspektivisch gerecht zu werden.

3.3.3 IT-Sicherheit

In seiner Zuständigkeit für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur in den Schulen sowie des Second-Level-Supports obliegt es dem Schulträger auch potenziellen Sicherheitsrisiken durch technische und organisatorische Maßnahmen zu begegnen.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit anhand ausgewählter Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamten IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen und Sicherheitsrisiken hinreichend identifiziert werden können.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³⁷-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

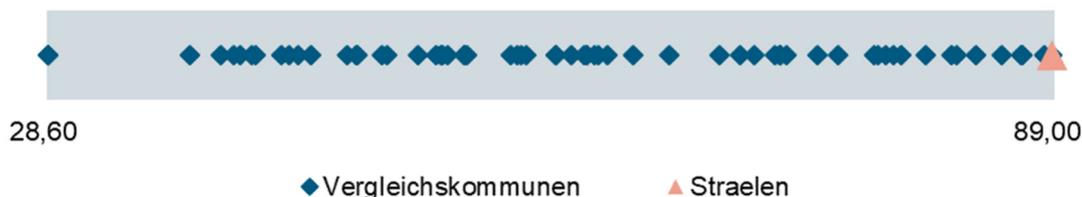
Im Fokus steht dabei die Kommune als Schulträger. Gleichwohl bedingt die Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen. Dies gilt insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

- Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Straelen weisen nur wenig Optimierungspotential auf.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Straelen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

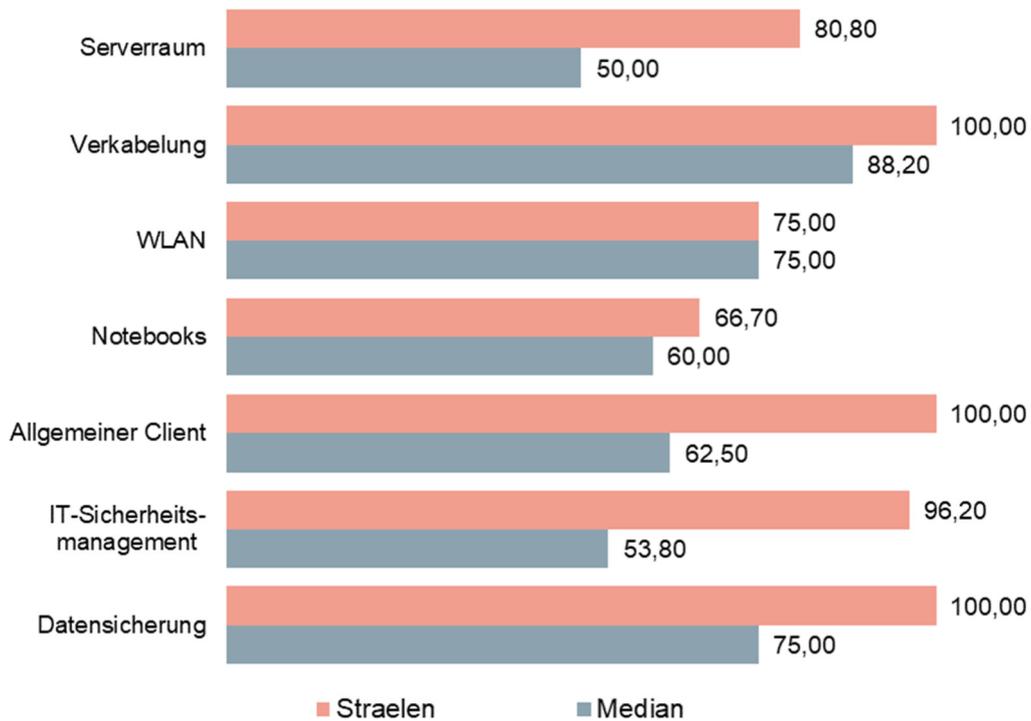


Die Stadt Straelen hat bereits einen hohen Gesamterfüllungsgrad von 89,1 Prozent erreicht.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Straelen wie folgt dar:

³⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die in der Grafik dargestellten kumulierten Werte sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Straelen. Die bisher noch nicht erfüllten Prüfkriterien sind zwar nicht als kritisch anzusehen, sollten jedoch zeitnah umgesetzt werden. An welchen Stellen noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen, wurde bereits mit den Verantwortlichen besprochen. Die detaillierten Ergebnisse zur IT-Sicherheit haben wir der Stadt Straelen zur Verfügung gestellt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 –Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Stadt Straelen überwiegend sehr gut. Optimierungsspielraum besteht noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung.	82	E1	Die Stadt Straelen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.	85

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Straelen** im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ 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.

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Stadt Straelen verzeichnet im Betrachtungszeitraum vergleichsweise wenige ordnungsbehördliche Bestattungen. Dabei gelingt es der Ordnungsbehörde die gesetzlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent einzuhalten. Die Mindest- und Maximalfristen kann die Stadt auskunftsgemäß in jedem Fall wahren. Zukünftig sollte die Stadt Straelen die Fälle jedoch in eine standardisierte Wiedervorlageliste übertragen, die für alle Fachkräfte und auch für die Vorgesetzten einsehbar ist. Das gewährleistet auch bei möglichen Abwesenheiten der fallführenden Fachkraft die Einhaltung der Fristen.

Bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Stadt Straelen ebenfalls rechtmäßig. Neben möglichen Bestattungswünschen der verstorbenen Personen beachtet die Ordnungsbehörde durch die Wahl der kostengünstigeren Urnenbeisetzung auch das Wirtschaftlichkeitsgebot.

Bisher konnte die Stadt Straelen in jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall noch vor der Durchführung der Bestattung mögliche bestattungspflichtige Angehörige ermitteln. Aus diesem Grund gab es bisher keine ordnungsbehördlichen Bestattungen, welche die Stadt im Rahmen einer Ersatzvornahme durchführen musste. Entsprechend konnte die Ordnungsbehörde auch keine Kostenerstattungen geltend machen. Bei der Skizzierung der theoretischen Vorgehensweise gab die Stadt Straelen an, im Falle möglicher Kostenerstattungen keinerlei Verwaltungsgebühren zu erheben. Ziel dieser Verwaltungsgebühren sollte es jedoch sein, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die Stadt Straelen hat bisher noch keine verbindlichen Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen festgelegt. Auch zur Vorgangsdokumentation von Fällen ordnungsbehördlicher Bestattungen hat sie bislang keine verbindlichen Vorgaben erlassen. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf. Im Rahmen der Erstellung dieser Verfahrensstandards sollte die Stadt Straelen auch Regelungen für die Erhebung der Verwaltungsgebühren mit aufnehmen.

Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Straelen bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen. Hier sollte die Stadt Straelen durch regelmäßige Markterkundungen und Preisabfragen bei Bestattungsunternehmen prüfen, ob sich die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen senken lassen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Ziel der Prüfung ist es, schwerpunktmäßig die Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards bei der Aufgabenerledigung zu beurteilen. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz.

Die gpaNRW möchte Hinweise zu Optimierungsmöglichkeiten bei den Verfahrensstandards geben und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis positiv beeinflussen können. Gleichzeitig will die gpaNRW die Kommunen für das Thema „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ sensibilisieren.

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese können aber durchaus Einfluss auf die Aufgaben einer Ordnungsbehörde haben und stehen somit im unmittelbaren Zusammenhang.

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Straelen** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Stadt Straelen befindet sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Ein Hospiz, andere heimähnliche Einrichtungen oder ein Krankenhaus gibt es vor Ort nicht. Beide Seniorenpflegeeinrichtungen melden nach Auskunft des Ordnungsamtes gelegentlich Todesfälle, wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen bekannt sind oder diese die Bestattung (zunächst) nicht übernehmen möchten. Ein vermehrtes Fallaufkommen durch die Senioreneinrichtungen konnte das Ordnungsamt jedoch nicht feststellen.

Vielmehr hat die Ordnungsbehörde der Stadt Straelen in den vergangenen Jahren die Erfahrung gemacht, dass ein Großteil der ordnungsbehördlichen Bestattungen durch osteuropäische Sterbefälle begründet ist. Dies ist nach Einschätzung der Stadt Straelen insbesondere darauf zurückzuführen, dass in Straelen viele Gartenbaubetriebe verortet sind, die vor allem Hilfskräfte als Aushilfen oder LKW-Fahrende im Niedriglohnsektor beschäftigen. Diese stammen häufig aus dem osteuropäischen Raum. Die Ermittlung der möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen sind in diesen Fällen auskunftsgemäß arbeitsintensiv. Die Fachkräfte des Ordnungsamtes müssen im Zuge der Ermittlungsarbeiten die entsprechenden Konsulate beteiligen.

Sterbefälle Straelen 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle laut IT.NRW	140	143	144

Die Zahl der Sterbefälle steigt in Straelen minimal an. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Straelen 2021 zu der Hälfte der Kommunen, die weniger Sterbefälle verzeichnen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Sterbefälle hat jedoch keine direkte Auswirkung auf die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Straelen 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	2	0	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	0	1

Von den insgesamt drei gemeldeten Fällen, veranlasste die Ordnungsbehörde - bis auf einen Fall in 2019 - auch die Bestattungen in eigener Zuständigkeit. 2019 konnten die Fachkräfte des Ordnungsamtes durch die eigenen Ermittlungsarbeiten die bestattungspflichtigen Angehörigen zeitnah informieren. Da diese die Bestattung im Anschluss direkt beauftragten, waren weitere Arbeiten der Ordnungsbehörde in diesem Fall nicht mehr nötig.

Gleichwohl geht die Ordnungsbehörde der Stadt Straelen nach eigenen Angaben perspektivisch von steigenden Fallzahlen aus. Das Ordnungsamt begründet diese Annahme durch den vermehrten Zuzug osteuropäischer Arbeitskräfte (Gartenbaubetriebe), aber auch durch einen etwaigen Anstieg der Personen ohne festen Wohnsitz. Die bisher in 2022 gemeldeten Fälle bestätigen die Annahme der Stadt Straelen (Stand im September 2022: fünf ordnungsbehördliche Bestattungen).

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Straelen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,62	0,00	0,62

Die Stadt Straelen verzeichnet im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2021 nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen. Somit lässt sich auch mit der einwohnerbezogenen Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung keine Entwicklungstendenz ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Stadt Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,62	0,00	0,00	0,67	1,35	5,74	45

Viele der kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen keine bzw. nur sehr wenige ordnungsbehördliche Bestattungen. Aus diesem Grund liegen 2021 sowohl der Minimal- als auch der erste Viertelwert bei null ordnungsbehördlichen Bestattungen je 10.000 Einwohner.

Die Stadt Straelen verzeichnet im Vergleichsjahr 2021 mit 0,62 durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen je 10.000 Einwohner deutlich weniger Bestattungen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen, wie das folgende Streudiagramm deutlich zeigt:



4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie

- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Wichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Feststellung

Die Stadt Straelen hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.

Eine Kommune sollte die Fristen des Bestattungsrechts nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW zur Überführung von Toten in die Leichenhalle, zur Erdbestattung und Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung einhalten.

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat spätestens innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

Die Ordnungsbehörde der **Stadt Straelen** veranlasst die Überführung der Toten in die Leichenhalle innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist.

Die Einhaltung der Frist kann das Ordnungsamt auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten der Stadtverwaltung gewährleisten. Der eingerichtete Bereitschaftsdienst der Ordnungsbehörde ist telefonisch über die Leitstelle der Polizei oder die Kreisleitstelle erreichbar und u.a. auch für mögliche ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig. Entsprechend kann die Stadt Straelen umgehend handeln, sobald sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne (zunächst) bekannte Bestattungspflichtige erhält.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Stadt Straelen auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Auch die Frist zur Urnenbeisetzung nach erfolgter Einäscherung erfolgt innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Wochen.

Eine automatisierte Wiedervorlage über MS-Outlook oder sonstige Kalender hat das Ordnungsamt aufgrund der wenigen Fälle bisher noch nicht eingerichtet. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten. Eine automatisierte Wiedervorlage, die auch für die Vorgesetzten einsehbar ist, sichert im Fall einer krankheits- oder urlaubsbedingten Abwesenheit die Einhaltung der gesetzlichen Fristen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei Abwesenheit der fallführenden Fachkräfte zu gewährleisten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Straelen ergreift unverzüglich zahlreiche Maßnahmen zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

Wird einer Kommune ein Todesfall in ihrem Gemeindegebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, sollte sie gemäß §§ 24 Abs. 1 i.V.m. 26 Abs. 1 VwVfG alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu ermitteln und ihnen deren Bestattung zu ermöglichen.

Die Bestattungspflicht der Kommune tritt erst ein, wenn nach erfolgten Ermittlungsmaßnahmen der Ordnungsbehörde feststeht, dass

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder
- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Die **Stadt Straelen** leitet nach Bekanntwerden eines möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles umfangreiche Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen ein. Hierzu zählen beispielsweise folgende Tätigkeiten:

- Überprüfung des Melderegisters zwecks Ermittlung von Haushaltsangehörigen,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder ggf. die Eheschließung beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit möglichen Sozialleistungsträgern, sofern diese bekannt sind,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene ggf. zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der Betreuungsperson, falls ein Betreuungsverhältnis bestanden hat und
- umfangreiche Internetrecherche: Überprüfung möglicher Social Media Accounts.

Zusätzlich schreibt die Ordnungsbehörde der Stadt Straelen immer das Nachlassgericht an, um mögliche Nachlasspflegschaften prüfen zu lassen. Die Zusammenarbeit beschreibt die Stadt Straelen als sehr gut.

Sobald die Ordnungsbehörde Kenntnis über mögliche bestattungspflichtige Angehörige erhält, versucht Sie diese unverzüglich telefonisch, per Mail oder auch persönlich zu kontaktieren. Neben der Information über den Todesfall informiert die Stadt in diesen Gesprächen direkt und ausführlich über die Bestattungspflicht. Nach Angaben der Stadt Straelen zeigt die praktische Erfahrung, dass die Gespräche in der Regel problemlos sind und sich die bestattungspflichtigen Angehörigen bisher in keinem Fall der weiteren Bestattungspflicht verweigert haben.

Nach Einschätzung des Ordnungsamtes fertigen die zuständigen Fachkräfte in der Regel über die jeweiligen Ermittlungsbemühungen und Ermittlungsergebnisse Vermerke an. Diese hinterlegen die Fachkräfte in den jeweiligen Akten. Vertiefende Informationen hierzu erfolgen im Kapitel „4.5 - Verfahrensstandards“.

4.4.3 Art der Bestattung

→ Die Stadt Straelen hält die gesetzlichen Vorschriften zur Art der Bestattung ein.

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese veranlasst. Eine Kommune sollte die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Straelen** entscheidet in jedem Einzelfall individuell über die zu veranlassende Bestattungsform.

Dabei ermittelt die Stadt im Vorfeld, ob ein besonderer Bestattungswunsch der oder des Verstorbenen vorgelegen hat. Bei der Ermittlung begutachtet das Ordnungsamt mögliche Schriftstücke oder Unterlagen. Die Fachkräfte befragen darüber hinaus auch Nachbarn, Pflegende o.ä. Zudem berücksichtigt die Stadt ebenfalls, ob der bzw. die Verstorbene Mitglied einer Glaubensgemeinschaft gewesen ist, bei der eine bestimmte Beisetzungsform erforderlich ist.

Hierzu erläuterte die Stadt, dass sie beispielsweise bei einem muslimischen Leichnam die Beisetzung nach einem der Religion entsprechendem Ritus auf einem muslimischen Friedhof veranlasst hat.

Wenn seitens des bzw. der Verstorbenen keine Vorgaben zur Bestattung zu beachten sind, wählt das Ordnungsamt aus Wirtschaftlichkeitsgründen grundsätzlich die Feuerbestattung.

Seit 2022 lässt die Stadt Straelen die Verstorbenen nach der Einäscherung von einem Bestattungsunternehmen in die Niederlande überführen. Dort wird die Asche mit der Urne auf einem Urnenfeld beigesetzt. Im Anschluss erhält das Ordnungsamt ein Foto der Urnenbeisetzung. Darüber hinaus teilt das Bestattungsunternehmen mit, in welchem Abschnitt des Urnenfeldes die Urne beigesetzt wurde.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Kommune, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Absatz 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

- Der Stadt Straelen ist es im Betrachtungszeitraum immer gelungen, vor der Durchführung einer möglichen ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Diese haben in direkter Folge die Durchführung der Bestattung sowie die Kosten übernommen.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme sollte eine Kommune ihr Handeln darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, sollte die Kommune bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne veranlassen. Die Beisetzung der Urne sollte erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit erfolgen. Den bestattungspflichtigen Angehörigen sollte die Veranlassung der Urnenbeisetzung zunächst per Verwaltungsakt aufgegeben werden. Parallel dazu sollte für den Fall der Nichterfüllung eine Ersatzvornahme angedroht werden.

Die **Stadt Straelen** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen. Die Gründe dafür können vielfältig sein, z.B., weil sich Angehörige weigern, außerstande sehen oder erst spät ermittelt werden können.

Nach eigenen Angaben gab es insbesondere im Betrachtungszeitraum keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme. In der Regel gelingt es der Ordnungsbehörde noch vor einer möglichen Einäscherung, etwaige bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln und von Ihrer Bestattungspflicht zu überzeugen. Der Ordnungsbehörde Straelen war kein Fall bekannt, bei denen sich die bestattungspflichtigen Angehörigen geweigert haben, die Bestattung zu übernehmen. Hätte die Stadt Straelen jedoch im Rahmen der Ersatzvornahme handeln müssen, hätte sie auskunftsgemäß wie folgt gehandelt:

Sobald durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, leitet die Sachbearbeitung ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen können oder möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Gleichzeitig ordnet sie die sofortige Vollziehung der Verfügung gemäß § 80 Absatz 2 Nr. 5 VwGO an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Straelen ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU) oder durch einen Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Beisetzung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Stadt weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Wie bereits unter Ziffer 4.4.3 dieses Berichts beschrieben, nimmt die Stadt Straelen die ordnungsbehördliche Bestattung standardmäßig in Form einer Feuerbestattung mit direkt anschließender anonymer Urnenbeisetzung vor.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, beseitigt die Ordnungsbehörde jedoch zunächst durch die fristgerechte Kremierung. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine deutlich längere Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben.

Die Ordnungsbehörde der Stadt Straelen sollte daher im Falle der Ersatzvornahme künftig zunächst nur die fristgerechte Einäscherung der verstorbenen Person in Auftrag geben. Die weiteren sechs Wochen bis zur endgültigen Beisetzung der Totenasche sollte sie dann dazu nutzen, den ermittelten Angehörigen die Beisetzung der Totenasche in Form einer Ordnungsverfügung unter Fristsetzung aufzuerlegen.

Die gpaNRW weist darauf hin, dass die bisherige Vorgehensweise der Stadt Straelen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme bei Verwaltungsstreitverfahren zu Teilniederlagen bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen führen kann.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.

Eine Kommune sollte die bei der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einfordern, wenn diese ihrer Bestattungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sind. Sie sollte zusätzlich eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Der **Stadt Straelen** sind keine ordnungsbehördlichen Bestattungen bekannt, die die Ordnungsbehörde im Rahmen einer Ersatzvornahme durchgeführt hat. Somit sind keine Bestattungskosten angefallen, die die Stadt gegenüber möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen hätte anfordern können. Die Ordnungsbehörde erklärt, dass sie die Kosten, wie z.B. Aufwendungen des Bestattungsunternehmens, des Krematoriums, Gebühren für Leichenschauen usw. per Erlass eines Kostenerstattungsbescheides gegenüber möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen erhoben hätte.

Auskunftsgemäß hätte die Stadt allerdings keine Verwaltungsgebühren geltend gemacht. Dadurch würde die Stadt Straelen ihren Rechtsanspruch ungenutzt lassen, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf.

§ 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW sieht für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr

vor. Diese soll den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Stadt im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor.

Folglich sollte die Stadt Straelen im Falle einer als Ersatzvornahme veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattung auch eine Verwaltungsgebühr erheben, die den entstandenen Verwaltungsaufwand möglichst decken sollte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen relativ gering, so dass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen hat die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch nicht schriftlich geregelt. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung sowie eine transparente Dokumentation der einzelnen Fälle. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Die **Stadt Straelen** hat die Standards und Abläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher nicht schriftlich definiert. Checklisten, Ablaufpläne, standardisierte Wiedervorlagelisten o.ä. hält die Stadt ebenfalls nicht vor. Das erschwert aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich eine einheitliche, transparente und vor allem rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

In der Praxis ist eine Fachkraft für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zuständig. Diese orientiert sich bei der Sachbearbeitung an den bisherigen Vorgängen und dem angeeigneten Erfahrungswissen. In Abwesenheitsfällen durch Krankheit oder Urlaub ist eine Vertretung durch

eine weitere Fachkraft gesichert. Außerhalb der normalen Dienstzeiten übernimmt zunächst der eingerichtete Bereitschaftsdienst der Ordnungsbehörde die Bearbeitung eines möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles.

Bei Sterbefällen innerhalb einer Senioreneinrichtung o.ä. stellen die dortigen Mitarbeitenden auskunftsgemäß alle Unterlagen für die Ordnungsbehörde zusammen, so dass keine Begehung der Räumlichkeiten der verstorbenen Person durch die Ordnungsbehörde erforderlich ist. Sofern die verstorbene Person bis zuletzt über eine eigene Wohnung verfügte, nimmt die Ordnungsbehörde im Rahmen ihrer Ermittlungsarbeiten eine Begehung dieser Räumlichkeiten vor. Das Ziel ist dabei neben der Eigentumssicherung auch die Feststellung von Adressbüchern, Personenstandsurkunden sowie die Prüfung, ob sich ggf. hilflose Tiere in der Wohnung befinden. Diese Arbeiten führt die Behörde stets im Vieraugenprinzip durch. Die Fachkräfte der Ordnungsbehörde erstellen über die Begehung der Wohnung ein Protokoll.

Die Stadt Straelen führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Akte. Hierin dokumentiert sie nach eigenen Angaben die einzelnen Verfahrensschritte und sammelt auch alle Unterlagen, die für die Bearbeitung nötig sind, wie z.B. Sterbeurkunden, Totenscheine, Ermittlungsergebnisse, Protokolle aus Wohnungsbegehungen, Ergebnisse der Nachlassgerichte usw..

Im Zuge einer Aktenbetrachtung ist der gpaNRW aufgefallen, dass die Ordnungsbehörde bis 2022 die Fallakten nicht einheitlich geführt hat. Die Aktenführung war teilweise nicht nachvollziehbar. Es fehlten nicht nur die Dokumentationen einzelner Handlungsschritte in den Einzelakten, sondern auch zum Teil ganze Akten. Nur durch individuelle und intensive Nachbearbeitung der Bestattungsfälle konnte das Ordnungsamt aufklären, wie sie in den einzelnen Bestattungsfällen vorgegangen ist.

Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Ordnungsbehörde sämtliche Arbeitsschritte und Ergebnisse schriftlich, nachvollziehbar und transparent in einer Fallakte zusammentragen. Das unterstützt die Ordnungsbehörde auch, um bei möglichen Gerichtsverfahren das eigene Vorgehen sicher nachweisen zu können. Hier sieht die gpaNRW deutlichen Handlungsbedarf.

Die Stadt Straelen hat bislang keine verbindlichen Verfahrensstandards in Form von Checklisten oder Handlungsanweisungen zur Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt. Hier sieht die gpaNRW ebenfalls dringenden Optimierungsbedarf, um auch im Vertretungsfalle eine einheitliche Fallbearbeitung gewährleisten zu können. Auch vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen ist es umso wichtiger, dass die Stadt klare Verfahrensstandards definiert. Darüber hinaus dienen klare Verfahrensstandards und –vorgaben dem Wissensmanagement bei möglichen Personalwechsel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte das Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardisieren und konkrete Handlungsanweisungen festlegen. Sämtliche Arbeitsschritte und Ergebnisse sollte die Ordnungsbehörde zudem in den Fallakten einheitlich dokumentieren.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind gemäß § 8 Absatz 1 BestG NRW Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die verstorbene Person gefunden worden ist. Die damit einhergehenden Kosten hat daher zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst hat. Sie hat gegenüber den bestattungspflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Straelen höher als in den Vergleichskommunen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte die Kommune konsequent durchsetzen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Straelen in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	3.126	k.A.	2.483

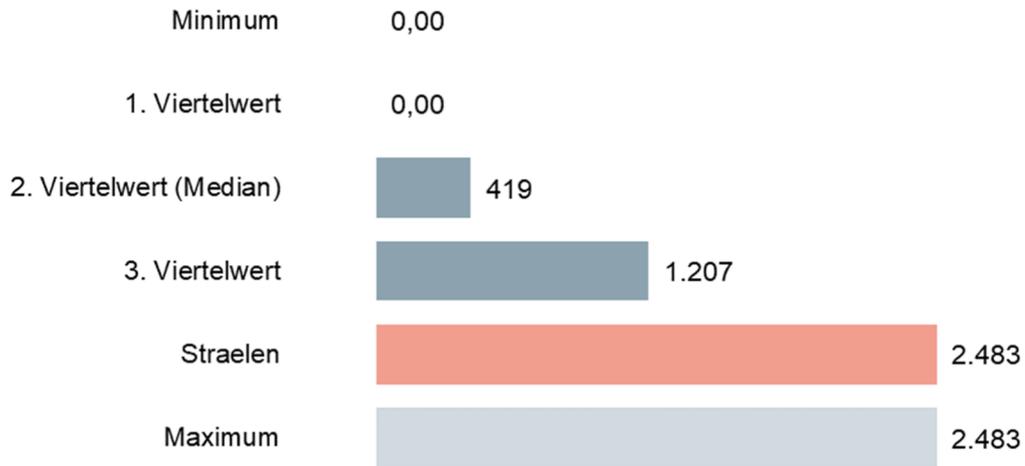
Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, hat die Stadt Straelen in den Jahren 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme durchgeführt. Somit hat sie auch keine Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen vereinnahmen können.

Für den Fall das keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, prüft die Stadt, ob Erben zu ermitteln sind, welche nach § 1968 BGB zur Tragung der entstandenen Bestattungskosten verpflichtet wären. Weiterhin überprüft sie, ob die bzw. der Verstorbene Wertgegenstände hinterlassen hat. Wenn keine zur Kostentragung Verpflichteten vorhanden sind, versucht die Stadt durch die Verwertung möglicher Wertgegenstände, wie z.B. Spar- oder Taschengeldguthaben, die entstandenen Aufwendungen zu decken oder zumindest zu minimieren.

2019 konnte die Stadt keine bestattungspflichtigen Angehörigen, Erben oder Wertgegenstände ermitteln. Der Fehlbetrag stellt somit in 2019 die absoluten Aufwendungen dar und bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert.

Im Vergleichsjahr 2021 ist der Fehlbetrag deutlich niedriger. Hier konnte die Stadt durch die Verwertung des Taschengeldkontos Erträge vereinnahmen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Obwohl die Stadt Straelen im Vergleichsjahr 2021 Erträge durch die Verwertung des Taschengeldkontos vereinnahmen konnte, nimmt sie dennoch im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ein. Ursächlich für die Positionierung ist, dass die Stadt Straelen im Gegensatz zu den Vergleichskommunen keine Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen geltend machen konnte. Allerdings hat die Stadt Straelen auch vergleichsweise hohe Aufwendungen. Vertiefende Informationen hierzu finden sich im folgenden Kapitel.

Ergänzend weist die gpaNRW darauf hin, dass die Ordnungsbehörde der Stadt Straelen zukünftig sämtliche Erträge ordnungsgemäß und periodengerecht verbuchen soll.

4.6.2 Aufwendungen

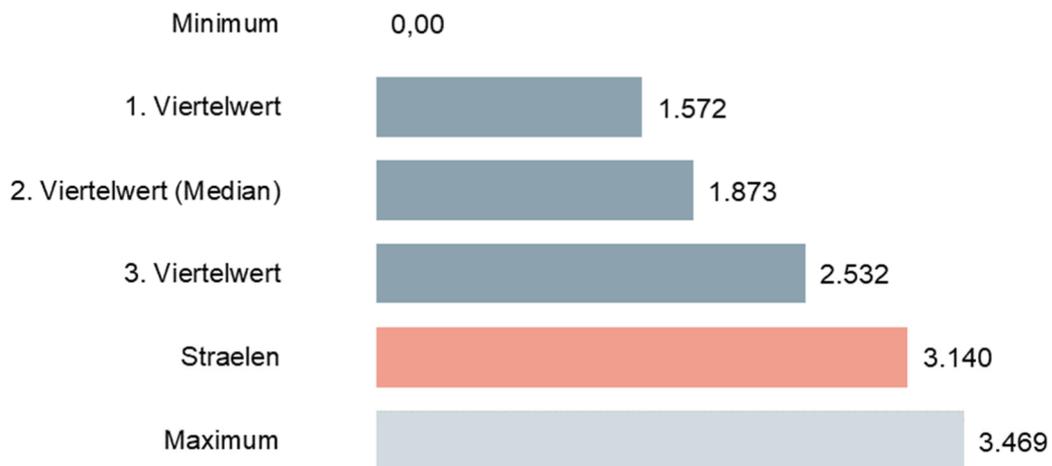
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Straelen in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.126	k.A.	3.140

Bei der Betrachtung der Aufwendungen je Fall ist erkennbar, dass die entstandenen Aufwendungen der Jahre 2019 und 2021 fast identisch sind. Sie setzen sich aus den Kosten für den Bestatter sowie den Friedhofsgebühren zusammen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Straelen mit 3.140 Euro Aufwendungen je Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich drei Vergleichskommunen weisen hier höhere Aufwendungen auf als die Stadt Straelen.

Auskunftsgemäß beinhalten die Aufwendungen in 2021:

- die Kosten für das Bestattungsunternehmen inkl. Kosten für das Krematorium sowie für die ärztliche Bescheinigung in Höhe von rd. 1.600 Euro,
- die Friedhofsgebühren für ein Urnenreihengrab und der Benutzung der Leichenhalle von rd. 1.505 Euro sowie
- Kosten für das Stadtarchiv von 17 Euro.

Die Stadt Straelen fragt die Bestatterleistungen nicht regelmäßig am Markt ab. In der Regel wählt die Stadt Straelen ein Bestattungsunternehmen, das vor Ort ist und erwägt bei der Beauftragung keine Wirtschaftlichkeitsaspekte. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, auch im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungen Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Stadt unwirtschaftlich gehandelt hat. Entsprechend sollte die Stadt Straelen regelmäßig Angebote einholen und im Anschluss nach Wirtschaftlichkeitsaspekten den Bestatter auswählen. Denkbar wäre auch, die Gesellschaft für kommunale Logistik mbH (KomLog GmbH) einzubinden. Diese hat nach Aussage der Stadt Straelen den Auftrag, für ihre Gesellschafter (Geldern, Issum, Kerken, Rheurdt, Straelen und Wachtendonk) Waren, Dienst- und Bauleistungen zentral zu beschaffen, um das Gebot der Wirtschaftlichkeit erfüllen zu können.

Die Stadt Straelen setzt seit 2022 die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in den Niederlanden bei³⁸. Diese sehr kostengünstige Bestattungsform könnte perspektivisch zu deutlich niedrigeren Aufwendungen führen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Straelen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	k.A.	0,00

Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Stadt entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. Erträge durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen oder durch die Auflösung von Spar- oder Taschengeldguthaben berücksichtigt die gpaNRW bei dieser Kennzahl nicht.

Da die Stadt Straelen im Betrachtungszeitraum keine entsprechenden Kostenerstattungen durch Dritte geltend machen konnte, erfolgt an dieser Stelle kein interkommunaler Vergleich.

³⁸ vgl. hierzu Kapitel „4.4.3 – Art der Bestattung“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Straelen hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.	121	E1	Die Stadt Straelen sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei Abwesenheit der fallführenden Fachkräfte zu gewährleisten.	122
F2	Die Stadt Straelen berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.	88	E2	Die Stadt Straelen sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.	89
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Straelen hat die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch nicht schriftlich geregelt. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung sowie eine transparente Dokumentation der einzelnen Fälle. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	126	E3	Die Stadt Straelen sollte das Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardisieren und konkrete Handlungsanweisungen festlegen. Sämtliche Arbeitsschritte und Ergebnisse sollte die Ordnungsbehörde zudem in den Fallakten einheitlich dokumentieren.	127
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F4	Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Straelen höher als in den Vergleichskommunen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	128	E4	Die Stadt Straelen sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	132

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die **Stadt Straelen** unterhält drei kommunale Friedhöfe. Ein weiterer Friedhof befindet sich in kirchlicher Trägerschaft. Auskunftsgemäß besteht keine Konkurrenzsituation zu dem konfessionellen Friedhof.

Die Organisation des gesamten Friedhofswesens in Bezug auf die Aufgaben und Zuständigkeiten ist klar strukturiert. Zwischen der Kämmerei, dem Baubetriebshof und der Friedhofsverwaltung findet regelmäßig eine enge Abstimmung zu den friedhofsrelevanten Themen statt. Fehlende Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung erschweren in Straelen jedoch grundsätzlich die Steuerung im Friedhofswesen.

Viele Informationen in Bezug auf die kommunalen Friedhöfe hat die Stadt Straelen digital in ihrer Fachsoftware hinterlegt. Allerdings lagen bis zu dieser Prüfung noch keine detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen vor. Auch die Unterhaltungskosten bezogen auf die jeweiligen Anteile konnte die Friedhofsverwaltung nicht ermitteln. Eine tiefergehende Analyse zu den vergleichsweise hohen Unterhaltungskosten der Friedhofsflächen war so nicht möglich. Hier würde ein Kennzahlensystem mit definierten Zielen die Transparenz für Steuerungszwecke deutlich erhöhen.

Der Stadt Straelen gelingt es, die Kosten für das Friedhofswesen über die erhobenen Friedhofsgebühren nahezu auszugleichen. Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt Straelen einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Auch in Straelen erhöht sich die Nachfrage nach pflegearmen und auch kostengünstigen Bestattungsformen. Der landesweite Trend zur Urnenbestattung zeichnet sich hier ebenfalls ab. Aus diesem Grund hat die Friedhofsverwaltung bereits mit neuen Grabarten und der Entwicklung von Flächen reagiert. Das veränderte Nachfrageverhalten nach den günstigeren Bestattungsformen berücksichtigt die Stadt Straelen jedoch noch nicht bei der Definition der Gebührenehöhe. Das führt dazu, dass ein Großteil der Kosten von einem kleinen Teil der Nutzungsberechtigten getragen wird.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt die Verteilung der Kosten ändern, damit alle Nutzer angemessen an den Kosten beteiligt werden. Das führt dazu, dass auch auf die attraktiveren und stärker nachgefragten Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren fällt. Hierdurch kann

die Stadt das Nachfrageverhalten auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen steuern

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Bestattungskultur ist im Wandel. Urnenbestattungen und pflegearme Grabarten erleben eine hohe Nachfrage. Zusätzlich wächst eine Konkurrenzsituation im Friedhofswesen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus. Dies stellt die kommunalen Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen das Friedhofswesen insgesamt steuern und organisieren. Wir analysieren die Flächenauslastung und deren Perspektive. Die Kostendeckung über die Gebühren sowie Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Grünpflege sind weitere Bestandteile dieses Prüfgebietes.

Ziel der gpaNRW ist es, Steuerungs- und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz. Weiterhin wollen wir die Kommunen sensibilisieren, frühzeitig strategische Entscheidungen zur Weiterentwicklung ihrer Friedhöfe zu treffen. Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist.

Die örtlichen Strukturen bilden die Ausgangslage für die Prüfungsschwerpunkte. Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Organisation des kommunalen Friedhofswesens. Bei den Gebühren liegt der Hauptfokus auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Friedhofsflächen analysieren wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir hinterfragen, ob und wie die Kommunen erkennbare Entwicklungstrends in den Planungen ihrer Friedhöfe berücksichtigen. Weiterhin analysieren wir die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung bei der Grünflächen- und Wegepflege.

Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden für alle Friedhöfe der Kommune insgesamt gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, für jeden Friedhof einzeln zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3	1	1	3	5	14	35
Kommunale Friedhofsfläche in qm	48.281	7.774	32.338	42.230	56.562	108.481	35
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	80,12	22,38	58,82	79,58	94,69	111	34
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,84	1,26	1,92	2,32	2,83	5,74	34
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	79,56	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	3.624	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,97	0,72	2,80	3,15	4,40	7,19	35

Die **Stadt Straelen** unterhält insgesamt drei kommunale Friedhöfe, auf denen sie Bestattungen durchführen kann. Im interkommunalen Vergleich bildet sie damit den Medianwert.

Die kommunale Friedhofsfläche liegt mit rd. 48.000 qm deutlich über dem Median. Somit hält die Stadt Straelen im interkommunalen Vergleich mehr Friedhofsfläche vor als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Rund 80 Prozent der Gemeindefläche stehen als Erholungs- und Grünfläche zur Verfügung. Das ist weniger als bei dreiviertel der Vergleichskommunen.

Die kommunalen Friedhöfe befinden sich in Straelen-Mitte, Herongen und Niederdorf. Der Friedhof Niederdorf wurde bis Ende 2006 durch die Evangelische Kirchengemeinde Niederdorf verwaltet und auch unterhalten. Im Anschluss hat die Stadt Straelen den Friedhof übernommen. Der Friedhof in Niederdorf ist der kleinste der drei Friedhöfe. Dort steht keine Trauerhalle oder eine Friedhofskapelle zur Verfügung und die Stadt Straelen bietet auch nicht alle Leistungen, wie z.B. Tiefenbestattungen, Aschestreufelder o.ä. an.

Im Ortsteil Broekhuysen befindet sich ein weiterer Friedhof. Dieser ist in konfessioneller Trägerschaft.

Auskunftsgemäß lassen sich die Einwohner Straelens in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Eine Konkurrenzsituation zum kirchlichen Friedhof konnte die Stadt Straelen nicht feststellen. Das zeigt auch der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune. Dieser liegt 2021 bei rd. 80 Prozent. Im interkommunalen Vergleich weist die Mehrzahl der Kommunen zwar einen höheren Anteil auf. In diesen Zusammenhang konnte die Stadt jedoch berichten, dass sie einen hohen Anteil Bestattungen aus

Nachbargemeinden verzeichnet. Ursächlich hierfür ist aus Sicht der Stadt die hohe Nachfrage des in 2008 neu eingerichteten Streufeldes auf dem Friedhof in Straelen.

5.4 Friedhofsmanagement

Das Friedhofswesen sollte effizient gesteuert und organisiert sein. Es muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf gerecht werden. Die gpaNRW analysiert daher im Folgenden die wesentlichen Handlungsfelder.

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Straelen hat die Zuständigkeiten und Aufgaben für das Friedhofswesen in der Praxis klar geregelt.

Eine Kommune sollte die Aufgaben rund um das Friedhofswesen von zentraler Stelle aus koordinieren. Die Prozesse sollten klar definiert und abgestimmt sein.

Bei der **Stadt Straelen** ist der Aufgabenbereich „Friedhöfe“ im Fachbereich 3 „Bürgerdienste und Bildung“ angesiedelt. Neben der Abwicklung von Bestattungsfällen, der Entwicklung und dem Ausbau der Friedhofsflächen übernimmt die Friedhofsverwaltung auch die Gebührenkalkulation in eigener Verantwortung. Darüber hinaus koordiniert sie in enger Absprache mit dem Bauhof die operativen Arbeiten auf dem Friedhof, wie z.B. den Grabaushub oder die Grünflächenunterhaltung.

Dabei stimmt sich die Friedhofsverwaltung wöchentlich mit der Fachbereichsleitung, aber auch mit dem Bauhof und der Kämmerei ab.

Grundsätzlich hat die Stadt die Zuständigkeiten und die Aufgaben zwischen den einzelnen Organisationseinheiten in der Praxis klar geregelt. Allerdings beschreibt die Friedhofsverwaltung auch, dass die verschiedenen Stellen in der täglichen Praxis einen hohen Koordinierungsbedarf zur Folge haben. Langfristigere und von der Politik legitimierte Planungen für die drei Friedhöfe könnten die vielen Abstimmungen perspektivisch sicherlich erleichtern. Vertiefende Ausführungen finden sich im folgenden Kapitel.

5.4.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Fehlende Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung erschweren in Straelen die Steuerung im Friedhofswesen.

Die friedhofsrelevanten Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Daher sollte eine Kommune möglichst langfristige Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung setzen. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen. Dabei sollte eine Kommune Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele realisiert werden. Auf der Basis dieser Berichte sollten die gesetzten Ziele regelmäßig überprüft werden.

Langfristige Zielvorgaben durch Politik oder Verwaltungsführung gibt es in der **Stadt Straelen** nicht. Auch ein Kennzahlensystem mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung hat die Stadt noch nicht eingeführt. Ebenso fehlt bislang ein Berichtswesen, welches sowohl die Verwaltungsführung aber auch die politischen Gremien regelmäßig unterrichtet.

Dennoch ist sich der Fachbereich „Friedhofswesen“ der Problematik der allgemeinen Entwicklung aus dem Bereich der Friedhöfe bewusst. Regelmäßig diskutieren die Fachkräfte amtsintern friedhofsrelevante Themen, wie z.B. die Erweiterung von Streuflächen oder die Reduzierung von Freiflächen und planen die Umsetzung ebenfalls konkret vor. Nach Aussage der Friedhofsverwaltung trägt sowohl die Politik als auch die Verwaltungsführung diese Planungen in der Regel mit.

Darüber hinaus hat die Friedhofsverwaltung ausgeführt, dass sie im Rahmen der Gebührenkalkulation mit einer amtsinternen Kennzahl arbeitet. Diese dient dazu im Rahmen der jährlichen Gebührenkalkulation inkl. Nachkalkulation die Gebührensatzung mit dem intern angestrebten Ziel, die Friedhöfe möglichst kostendeckend zu betreiben, abzugleichen. Dieses Vorgehen bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Mit weiteren Kennzahlen könnte die Stadt die Steuerung jedoch deutlich verbessern und somit eine größere Transparenz schaffen.

Sowohl die Besichtigung des kommunalen Friedhofes Straelen-Mitte als auch das persönliche Gespräch mit den zuständigen Mitarbeitenden haben gezeigt, dass die gelebte Praxis zu einer soliden Steuerung führt. So hat die Stadt z.B. in der Vergangenheit sogenannte Tiefengräber vorbereitet, um der damaligen Platzknappheit auf den kommunalen Friedhöfen zu begegnen. Mit der Umkehr der Bestattungskultur von Erdbestattungen zu Urnenbestattungen und der damit verbundenen hohen Nachfrage an Urnenbestattungen hat die Stadt erneut steuerungsrelevante Entscheidungen, wie z.B. die Schaffung eines Streufeldes oder die Umwandlung der Reservefläche zu Parkplätzen, getroffen. So konnte die Friedhofsverwaltung zum einen der hohen Nachfrage bezgl. der Urnenbestattungen begegnen, aber auch gleichzeitig Flächen reduzieren.

Bei der Besichtigung des Friedhofes konnte die gpaNRW die vorbereiteten Freiflächen und freie Urnen- und Erdgrabstellen, aber auch beispielsweise das neugeplante Streufeld sichten. Insbesondere die Erdgrabstellen im Bereich der Trauerhalle versucht die Stadt systematisch zu belegen, um die Freiflächen so gering wie möglich zu halten.

Die gpaNRW hält abgestimmte Ziele zwischen Politik und Verwaltung für erforderlich, um später Zielkonflikte zwischen den Vorgaben der Verwaltungsführung und den Handlungsmöglichkeiten des operativen Friedhofswesens zu vermeiden. Aus diesem Grund ist es sinnvoll und auch sachgerecht, dass alle Akteure in der Verwaltung und in der Politik zu einer Verständigung über die langfristigen Ziele der Friedhofspolitik in ihrer Kommune kommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte gemeinsam mit Politik und Verwaltungsführung strategische Ziele für den Aufgabenbereich Friedhofswesen erarbeiten. Daraus resultierend sollte sie anhand von Kennzahlen regelmäßig auswerten, ob sie diese Ziele erreicht und die Erkenntnisse in einem Berichtswesen zusammenfassen

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen verfügt mit den vorhandenen Daten in ihrer Fachsoftware über eine gute Datenbasis. Verbesserungspotenziale liegen bei der separaten Erfassung der Grün- und Wegeflächen.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Die **Stadt Straelen** setzt für die Verwaltung der Friedhöfe bereits seit einigen Jahren eine Fachsoftware ein. Hier sind auskunftsgemäß alle Daten erfasst, die die Friedhofsverwaltung für die praktische Arbeit benötigt, wie z.B. alle persönlichen Daten der Verstorbenen und Nutzungsberechtigten sowie die Lage der Grabstellen und die Nummerierung der Gräber. Auch die Gebührenbescheide erzeugt die Stadt Straelen mit Hilfe der Fachsoftware. Zudem kann sie auch sämtlichen Schriftverkehr digital hinterlegen. Nach Einschätzung der Friedhofsverwaltung fehlen nur noch die Integration der bereits vorhandenen Luftbilder in die Fachsoftware.

Allerdings hat die Stadt Straelen derzeit lediglich die Wegeflächen in der Software erfasst. Die Grünflächen hat die Stadt Straelen im Rahmen der Prüfung händisch ermittelt und noch nicht in die Software eingearbeitet.

Aktuell plant die Stadt Straelen auch diese ermittelten Flächen in die Software aufzunehmen und die noch fehlenden Informationen durch die Erfassung der bereits vorhandenen Drohnenaufnahmen zu ergänzen. Aus Sicht der gpaNRW erhält die Friedhofsverwaltung hierdurch einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen, den einzelnen Grün- und Wegeflächen und über die gesamten Friedhöfe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die im Rahmen der Prüfung ermittelten Daten der Grün- und Wegeflächen und auch die bereits vorhandenen Drohnenaufnahmen wie geplant in ihrer Fachsoftware implementieren.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Straelen stellt ihre Friedhöfe und deren Angebote Interessierten auf der städtischen Homepage vor. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf neue Grabarten.

Eine Kommune sollte die Öffentlichkeit angemessen über ihr Angebot im Friedhofswesen informieren. Hierzu zählt insbesondere ein aktueller Internetauftritt mit Beschreibung der kommunalen Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, digitalen Dienstleistungen und Kontaktdaten. Weitere Maßnahmen wie zum Beispiel Flyer, die Beschilderung der Friedhöfe und Friedhofsführungen können die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.

Um den Bürgerinnen und Bürgern, sowie sonstigen Interessierten eine erste Auskunft zu den Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, aber auch zu den Kosten zu geben, nutzt die **Stadt Straelen** ihren Internetauftritt auf der städtischen Website. Neben den Ansprechpartnern gibt es dort zudem Verlinkungen sowohl zur Gebühren- als auch zur Friedhofssatzung.

Weitere Formen der Öffentlichkeitsarbeit, wie z.B. Flyer oder Friedhofsführungen nutzt die Stadt Straelen nicht. Hierbei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung der Friedhofsverwaltung. Mit Flyern könnte die Stadt Straelen jedoch auch die Interessierten erreichen, die die digitalen Informationsquellen ggf. nicht nutzen.

Auskunftsgemäß gibt es in Straelen weder beim Bestattungsangebot noch bei den Trauerhallen eine Konkurrenzsituation. Insbesondere die unter Ziffer 5.5.3 dieses Berichts dargestellte Kennzahl zur Nutzungsintensität der Trauerhalle bestätigt die Einschätzung der Stadtverwaltung. Der Nutzungsanteil der Trauerhalle liegt 2021 mit rd. 93 Prozent deutlich über dem dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleichs. Lediglich drei Vergleichskommunen weisen bei dieser Kennzahl einen höheren Anteil auf.

Die Identifikation der Einwohner insbesondere im ländlich geprägten Raum mit „ihrer“ Kommune ist sehr groß. So kann eine offensive und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durchaus entbehrlich sein. Aus Sicht der gpaNRW ist eine funktionsfähige Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunen wichtig. Sie trägt dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen, vor allem bezogen auf die Einführung neuer Grabarten, auf den kommunalen Friedhöfen zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten eine gezielte Bewerbung vornehmen.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Straelen kann die Kosten des Aufgabenbereichs „Friedhofswesen“ über die Gebührenerträge fast vollständig refinanzieren. Sie erreicht im gesamten Betrachtungszeitraum einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad.

Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine Kommune dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Straelen** kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich neu und kann somit die gebührenrelevanten Gesamtkosten mit einer Nachkalkulation zeitnah feststellen.

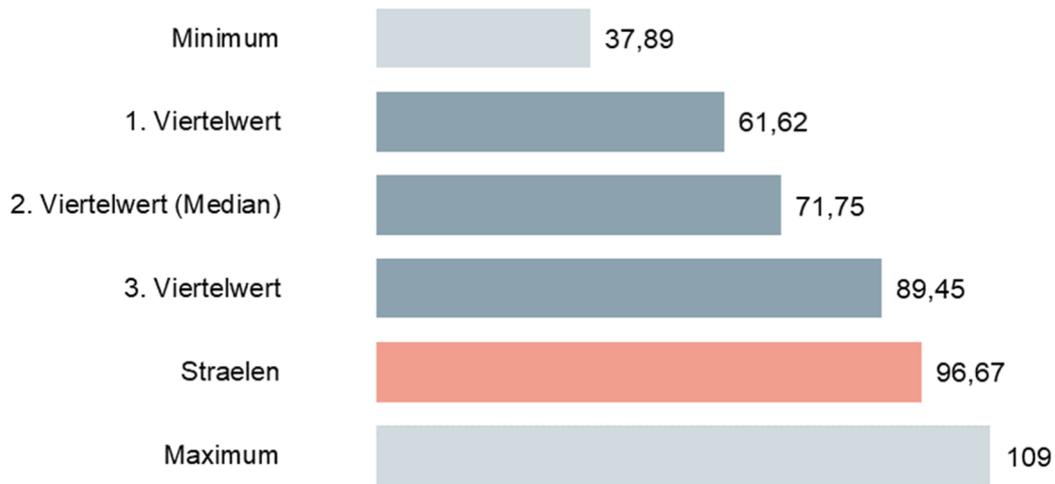
Das Ergebnis dieser Nachkalkulation fließt auskunftsgemäß in die Gebühren für die Folgejahre ein. Die entsprechende Aktualisierung der „Gebührensatzung zur Friedhofs- und Bestattungssatzung der Stadt Straelen“ erfolgt ebenfalls jährlich.

Die Stadt Straelen hat sich bis 2022 an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung orientiert. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³⁹ diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Die Landesregierung reagierte auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt Straelen hat diese Änderungen bei der Neukalkulation für das Jahr 2023 bereits entsprechend berücksichtigt.

Die gpaNRW bildet aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten den Kostendeckungsgrad. In Straelen liegen im Vergleichsjahr 2021 die gebührenrelevanten Erlöse bei rd. 320.000 Euro, die Kosten bei rd. 333.000 Euro. Damit ergibt sich folgender Kostendeckungsgrad:

³⁹ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Straelen liegt im Vergleichsjahr 2021 bei rund 97 Prozent. Das bedeutet, dass die Stadt Straelen ihre Kosten nahezu vollständig decken kann. Im interkommunalen Vergleich weisen lediglich drei Vergleichskommunen einen höheren Kostendeckungsgrad auf.

Im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2021 steigt der Kostendeckungsgrad leicht an und ist stabil auf einem sehr hohen Niveau. Das ist ein Indiz für die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe. Begünstigend wirkt sich hier auch die bereits beschriebene fehlende Konkurrenzsituation aus.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Straelen 2019 bis 2021

2019	2020	2021
94,71	95,96	96,67

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Straelen bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁴⁰ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Im Rahmen der Gebührenkalkulation berechnet die **Stadt Straelen** zunächst einen Einheitswert. Diesen ermittelt die Stadt, indem sie die Kosten für die Friedhofsnutzung (inkl. möglicher Nachkalkulationen und abzüglich des grünpolitischen Wertes) in Relation zur Gesamtsumme des Flächen-Zeitwertes⁴¹ der unterschiedlichen Grabarten setzt.

Im Anschluss multipliziert die Stadt Straelen den Einheitswert (Euro/qm) mit der jeweiligen Nutzungsdauer und der Fläche der Grabart. Dadurch ergibt sich in Straelen die Einzelgebühr für die unterschiedlichen Grabarten. Prägend für die Kostenverteilung ist somit die Fläche der Gräber. In Straelen führt das in direkter Konsequenz dazu, dass z.B. die Gebühren für ein Reihengrab dreimal höher als für ein Urnenreihengrab sind.

Auch in Straelen verändert sich auskunftsgemäß die Bestattungskultur. Die Nachfrage nach den kostengünstigeren Urnengräbern ist nach Aussage der Stadt Straelen deutlich spürbar. Die Stadt plant deshalb z.B. für 2023 mit rd. 70 Urnenbeisetzungen und rund 26 Wahl- und Reihengräbern.

Die Nachfrageverlagerung nach den günstigeren Bestattungsformen berücksichtigt die Stadt Straelen jedoch bei der Gebührenkalkulation nicht. Das führt dazu, dass ein kleiner Teil der Nutzungsberechtigten den Großteil der Kosten trägt.

Einfluss auf die Höhe der Gebühren für die einzelnen Grabarten könnte die Stadt über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen nehmen. Gräber bieten unabhängig von ihrer Fläche unterschiedliche Vorteile, wie z.B. Verlängerungsmöglichkeiten von Wahlgräbern, Pflegeaufwand durch die Kommune, Positionen der Grabstelle, gute Zugänglichkeit über zentrale Wege usw. Die Stadt könnte diese Vorteile individuell bewerten und über Äquivalenzziffern mit in die Berechnung der Gebührensätze einfließen lassen. Je höher eine Kommune flächenunabhängige Bestandteile der Gebühr berücksichtigt, umso mehr verringern sich die Gebührenabstände zwischen den Grabformen.

Das führt dazu, dass auch auf die attraktiveren und stärker nachgefragten Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren fällt. Hierdurch kann die Stadt zum einen die Verteilung der Kosten ändern, damit alle Nutzer angemessen beteiligt werden. Zum anderen kann die Friedhofsverwaltung aber auch das Nachfrageverhalten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen steuern.

⁴⁰ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

⁴¹ Der Flächen-Zeitwert setzt sich zusammen aus der individuellen Nutzungsdauer der Grabarten und der Fläche für das Einzelgrab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzziffernkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.

5.5.3 Trauerhallen

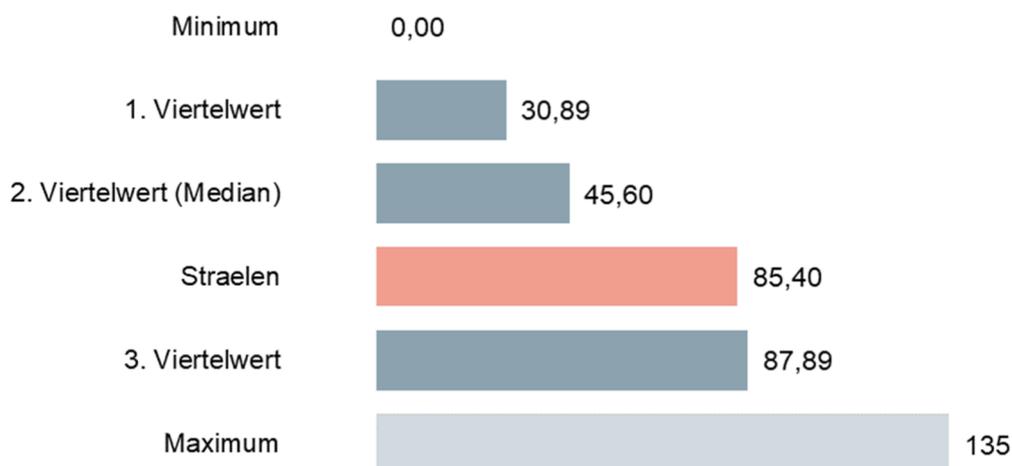
- Die vergleichsweise hohe Nutzungsintensität führt zu einer hohen Kostendeckung der Trauerhallen.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Dafür sollte eine Kommune ein attraktives und konkurrenzfähiges Angebot für die Nutzerinnen und Nutzer bereitstellen.

Die **Stadt Straelen** betreibt in Herongen und auf dem Straelener Friedhof „Am Ostwall“ je eine Trauerhalle. Auskunftsgemäß hat die Stadt Straelen die Trauerhalle „Am Ostwall“ erst 2020 nach einjähriger Bauzeit in Betrieb genommen. Die alte Trauerhalle musste sie aufgrund von starken Mängeln, insbesondere im Bereich der Statik, abreißen.

Bei der Konzeption der Trauerhalle hat die Stadt den Anspruch verfolgt, viele Möglichkeiten zur individuellen Gestaltung der Trauerzeremonien zu schaffen. Hierzu gehört z.B. eine dimmbare Beleuchtung, eine Beschallungsanlage, die das Abspielen individueller Musik von verschiedenen Medien möglich macht sowie ein Beamer. Um auch Trauernde mit Hörgeräten eine bessere Kommunikation und Teilhabe an der Trauerfeier zu ermöglichen, hat die Stadt zudem eine Induktionsschleife in den Boden eingelassen. Darüber hinaus hat die Stadt den Sanitärbereich barrierefrei erneuert und die Kühlräume sowie die Sozialräume der Beschäftigten in den Bau integriert. Insgesamt betrachtet hat die Stadt Straelen mit dem Neubau aus Sicht der gpaNRW ein attraktives und konkurrenzfähiges Angebot geschaffen, welches auch langfristig zur Verfügung steht.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen liegt 2021 mit rd. 85 Prozent leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Das bewertet die gpaNRW positiv. Deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weisen niedrigere Kostendeckungsgrade auf.

Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent 2021

Kennzahl	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	93,43	0,00	33,04	59,13	79,59	137	32

Auch die Nutzungsintensität der Trauerhalle in Straelen ist 2021 vergleichsweise hoch. Lediglich drei Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil. Da die Stadt Straelen keine Vergleichszahlen aus den Vorjahren vorlegen konnte, ist ein Zeitreihenvergleich an dieser Stelle leider nicht möglich. Der hohe Nutzungsanteil könnte jedoch ein Indiz für die gute Annahme der neuen Trauerhalle sein und bestätigt zudem die Attraktivität des Neubaus.

5.6 Friedhofsflächen

Die Bestattungskultur hat sich verändert. Dies zeigt sich am Trend hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegefreien Grabarten. In diesem Abschnitt stellt die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen sowie die wesentlichen Einflussfaktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskultur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

5.6.1 Einflussfaktoren

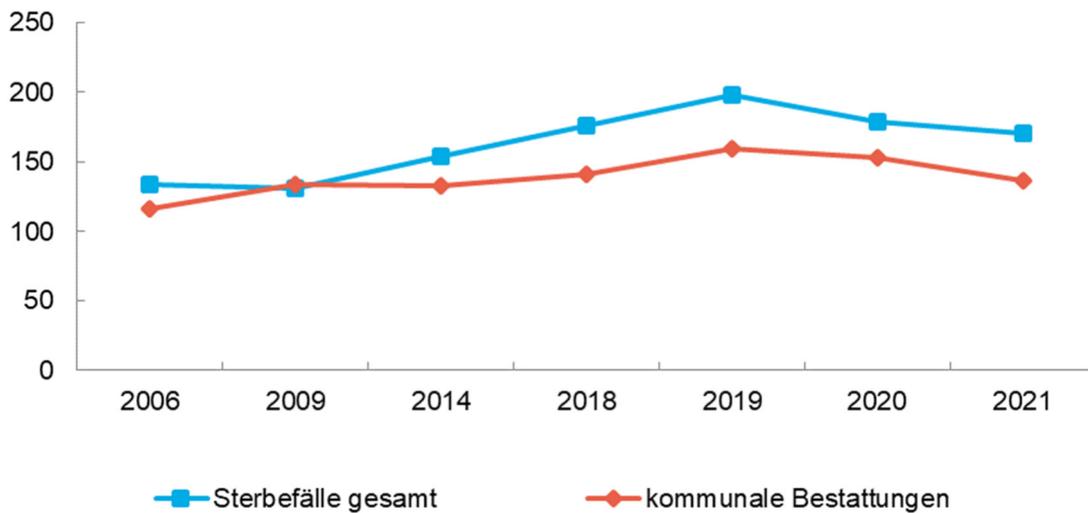
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

In der **Stadt Straelen** wächst die Bevölkerungszahl kontinuierlich. Für das Jahr 2039 hat IT.NRW einen Bevölkerungszuwachs von rd. vier Prozent prognostiziert. Gleichzeitig steigt aber auch der Anteil der über 80-Jährigen um rd. 44 Prozent deutlich an. Die steigende Anzahl der über 80-Jährigen entspricht dem landesweiten Trend des demographischen Wandels. Es zeigt auch gleichzeitig, dass auch der Bereich des Friedhofswesens auf die sich verändernden Bevölkerungsstrukturen reagieren muss.

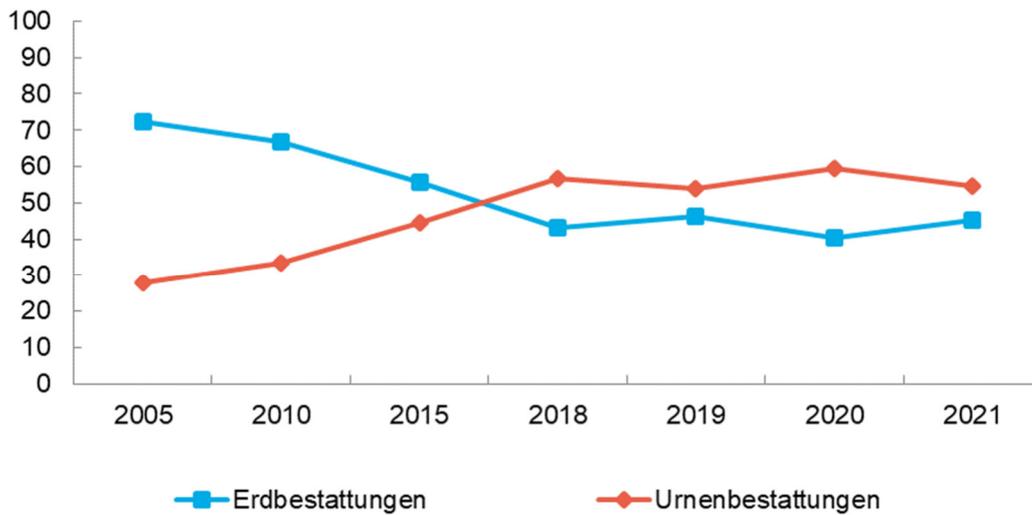
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Straelen 2006 bis 2021



In der Zeitreihe ist zu erkennen, dass insbesondere seit 2010 viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen stattfinden. Der Anteil ist seit 2018 fast gleichbleibend. IT.NRW prognostiziert bis zum Jahr 2040 einen Anstieg der Sterbefälle in Straelen von rd. 38 Prozent, dies sind absolut 236 Sterbefälle im Jahr. Entsprechend der tendenziellen Entwicklung ist davon auszugehen, dass auch der Anteil der kommunalen Bestattungen entsprechend steigen wird.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Straelen in Prozent



Bis Ende der 1990er-Jahre waren Erdbestattungen noch die Regel. Landesweit setzt sich der Trend zur Urnenbestattung durch. Anhand der oben dargestellten Graphik ist zu sehen, dass die Urnenbestattungen in der Stadt Straelen bis Mitte der 2010-er Jahre noch eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Seitdem ist auch in Straelen der Anteil der Urnenbestattungen gestiegen.

Hierzu hat die Stadt Straelen ausgeführt, dass sie neben einer steigenden Nachfrage nach Urnenbestattungen auch eine höhere Nachfrage nach pflegefreien – bzw. pflegearmen Grabarten feststellt. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Darauf hat die Stadt Straelen reagiert und bietet neben den Möglichkeiten der Erdbestattungen auch die Urnenbestattungen, aber auch die Bestattung auf einem Streufeld an. Zukünftig möchte die Stadt Straelen auch die Baumbestattung als weitere Bestattungsform auf dem Hauptfriedhof anbieten.

Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der Urnenbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Vergleichsjahr 2021 noch mit rd. 42 Prozent deutlich unterhalb des ersten Viertelwertes. Mehr als dreiviertel der Vergleichskommunen weisen somit einen höheren Anteil auf als die Stadt Straelen.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Straelen*	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	45,26	6,25	31,13	41,46	45,18	62,37	26

Kennzahlen	Straelen*	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	41,61	37,63	51,21	57,34	66,77	93,75	26

*: Ergänzende Information: Die verbleibenden rd. 13 Prozent resultieren aus den Ascheverstreungen.

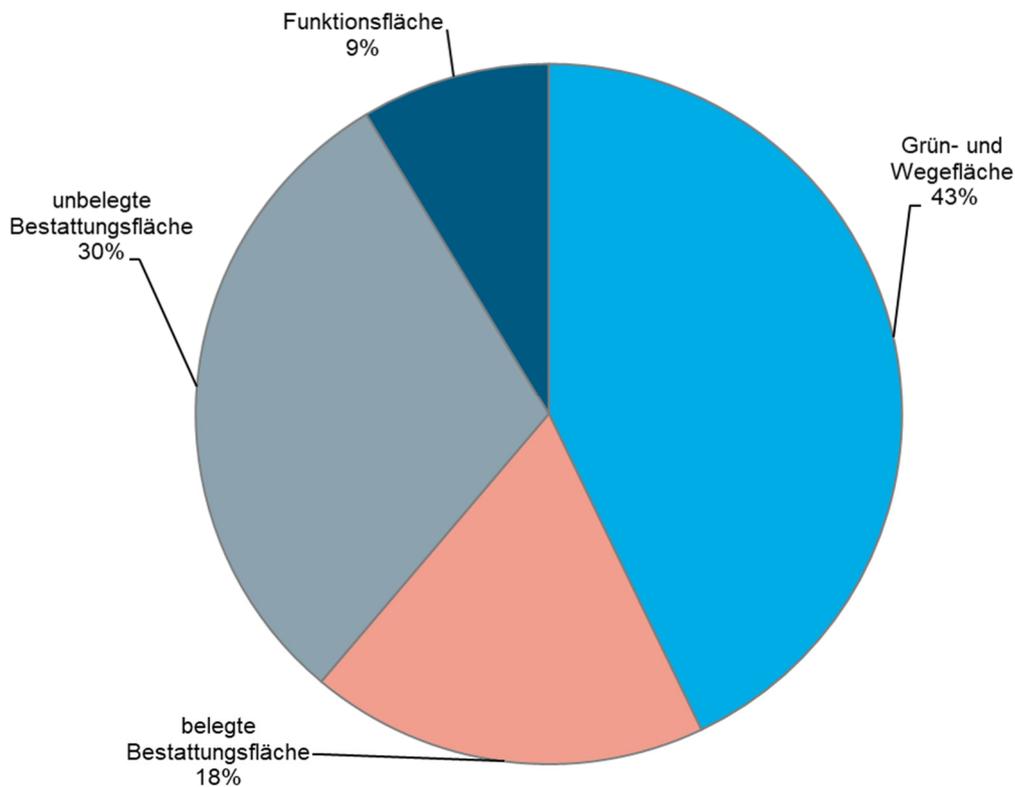
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Die Stadt Straelen strebt eine möglichst hohe Auslastung ihrer Bestattungsfläche an, um eine lückenhafte Belegung zu vermeiden.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Bei der **Stadt Straelen** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:



Die gpaNRW hat in den Prüfungen des Friedhofswesens festgestellt, dass der überwiegende Teil der Friedhofsflächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Bestattungsflächen besteht. Auch in Straelen ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit rund 18 Prozent eher gering. Die vor Ort durchgeführte Besichtigung des Friedhofes in Straelen-Mitte hat gezeigt, dass dort sogenannte „Flickenteppiche“ vorhanden sind. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die die Stadt pflegen muss. Die Pflegemaßnahmen dieser Flächen stellen sich in der Regel als zumeist aufwendig und personalintensiv dar, da die Stadt die vielen kleinen Flächen in der Regel nicht mit einem Großflächenmäher mähen kann.

Zudem zeigte sich in Straelen auch teilweise die gegensätzliche Situation. So gab es ebenfalls einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits geräumten Grabfeldern. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie z.B. Wege oder auch Wasserstellen vor- und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist auch in Straelen nicht möglich. Somit ergeben sich auch in diesen Fällen nur eingeschränkte Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Zwar sollte eine Stadt dauerhaft eine ausreichend große Zahl von Grabstellen zur Neubelegung vorhalten, dennoch sollte aber die Anzahl freier Grabstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Grabstellen nicht zu einem Überangebot führen. Der Stadt Straelen sind die Schwierigkeiten des Flächenmanagements bekannt. So versucht die Friedhofsverwaltung bei Neubelegungen der Erdwahlgräber insbesondere die freien Flächen im Zentrum des Friedhofs zu belegen. In

den letzten Jahren hat die Stadt Straelen bereits den hinteren Teil des Friedhofes entwidmet und neue Parkplätze geschaffen, um letztendlich die Flächen zu reduzieren⁴².

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt „5.5.3 Trauerhallen“ darstellen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie groß die durch Gräber belegte Bestattungsfläche der Friedhöfe ist und wie diese sich auf Erd- und Urnengräber aufteilt.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	37,67	10,83	23,11	37,30	43,31	89,33	22
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	35,39	9,60	20,75	32,87	41,28	84,60	22
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,28	1,01	1,83	2,85	4,25	5,56	22

Mit einem Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche von rd. 35 Prozent liegt die Stadt Straelen oberhalb des Medians. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben somit einen geringeren Anteil. Der Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche hingegen liegt mit rund zwei Prozent unterhalb des Medians.

Ebenfalls wird hier deutlich, wie sehr sich die Veränderungen der Grabwahl auf die Flächen auswirken werden. Aktuell entfallen noch rund 90 Prozent der belegten Grabflächen auf Erdgräber. Aktuell nimmt die Friedhofsverwaltung jedoch nur noch 40 Prozent der Bestattungen in Erdgräbern vor. Auch diese Entwicklung zeigt noch einmal, wie wichtig die Erforderlichkeit einer längerfristigen Friedhofsplanung ist.⁴³

Grundsätzlich ist der leicht überdurchschnittliche Anteil der belegten Grabstellen an der Bestattungsfläche positiv zu bewerten. Über die Bestattungsfläche generiert die Stadt Straelen die Gebührenerträge und erreicht in der Folge auch einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad.

⁴² vgl. hierzu Kapitel „5.4.2 – Steuerung“

⁴³ vgl. hierzu Kapitel „5.4.2 – Steuerung“

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Straelen beobachtet und analysiert die Entwicklung der Friedhofsflächen amtsintern. Dabei entwickelt sie neue und auch nachfrageorientierte Bestattungsformen.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.

Die **Stadt Straelen** beschäftigt sich auskunftsgemäß regelmäßig mit der Entwicklung der Bestattungszahlen, dem Grabwahlverhalten sowie dem notwendigen Flächenbedarf. Dabei wertet sie unterstützend die Ankäufe sowie die Nutzungszeiten anhand der in der Fachsoftware hinterlegten Daten aus.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellt die gpaNRW die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Die Differenz zwischen den Neukäufen und den freiwerdenden Grabstellen zeigt, inwiefern die Stadt den Bedarf neuer Grabstellen durch perspektivisch freiwerdende Grabstellen decken kann.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Straelen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	19
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	84
Neukäufe Urnengräber 2021	42
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Auffällig ist insbesondere die Entwicklung bei den Erdgräbern. Im Betrachtungsjahr 2021 wurden 19 Erdgräber neu erworben. Mehr als viermal so viele Erdgrabstellen werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich frei. Konkret bedeutet dieser Umstand, dass jährlich 65 Erdgräber an die Stadt Straelen zurückfallen, deren Flächen die Stadt pflegen muss. Sollten die Berechtigten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängern, verringert sich die Zahl entsprechend.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe im Jahr 2021 deutlich höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er und Anfang der 2000er Jahren⁴⁴ noch nicht sehr groß, sondern hat erst von da an deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage

⁴⁴ Diese Ruhefristen laufen in dem Zeitraum von 2021 bis 2025 aus.

nach Urnengräbern ab den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren (ab 2026) zunehmen werden.

Wie bereits berichtet, hat die Stadt Straelen den steigenden Bedarf von pflegefreien Grabstätten und die konkrete Nachfrage nach Urnenbeisetzungen besonders berücksichtigt. Darüber hinaus ist die Stadt bestrebt, neue Grabarten zu entwickeln. Hier hat die Friedhofsverwaltung entsprechend der Nachfragedynamik nach Aschestreifefeldern bereits angefangen, neue Grabfelder zu errichten. Aus Sicht der gpaNRW stellt die Bestattungsart ein gutes ergänzendes Angebot dar. Die Kommune sollte aber dabei auch bedenken, dass Ascheverstreungen zu weniger Urnen- und Erdgräbern führen. In der Folge gibt es weitere freie Flächen.

Bei der Vergabe von Grabstätten verfolgt die Stadt zudem immer das Ziel, die sogenannten Flickentepiche zu vermeiden und die bereits entstandenen Grablücken gezielt zu vergeben. Dabei berücksichtigt die Stadt aber immer die Wünsche der Hinterbliebenen. Die beschriebenen Sachverhalte verdeutlichen noch einmal, wie wichtig eine langfristige und politisch legitimierte Friedhofsplanung ist. Vgl. hierzu Kapitel „5.4.2 - Steuerung“.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Struktur der Grün- und Wegeflächen ist der Stadt Straelen grundsätzlich bekannt. Mit Ausnahme von detaillierte Flächendaten verfügt die Stadt über Informationen zu den Bepflanzungen der Grünflächen und der Beschaffenheit der Wege.

Eine Kommune sollte über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügen. Sie sollte die Entwicklung dieser Flächen langfristig planen. Etwaige Reserveflächen sollte eine Kommune pflegeleicht gestalten. Nicht mehr für den Friedhofsweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch, wie in der nachfolgenden Tabelle deutlich zu erkennen ist.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	42,89	14,45	34,84	43,24	55,57	71,89	19
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	38,43	31,56	38,43	49,67	61,25	67,63	17

Kennzahlen	Straelen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	61,57	32,37	38,75	50,33	61,57	68,44	17

Der Flächenanteil der Grün- und Wegeflächen liegt auf den Friedhöfen in **Straelen** im Bereich des Medians. Während der Anteil der Grünflächen an den Grün- und Wegeflächen als gering zu bezeichnen ist, ist der Anteil der Wegefläche vergleichsweise hoch.

Die Stadt Straelen hat die Anteile der Grün- und Wegeflächen bezogen auf die Quadratmeterzahlen bisher noch nicht erfasst und erst im Detail für diese Prüfung ermittelt. Dennoch sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen in Bezug auf Vegetation und Beschaffenheit der Wege nach Auskunft der Friedhofsverwaltung grundsätzlich bekannt.

Zwischen allen Beteiligten gibt es Absprachen in Bezug auf die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen. Bei ihren Planungen berücksichtigt die Friedhofsverwaltung die jährliche Ideensammlung zur Gestaltung der Friedhöfe. Auf Grund dessen hat die Friedhofsverwaltung beispielsweise begonnen, die Wegeflächen umzugestalten. Insbesondere weil die bisherige wassergebundene Deckschicht zu einer hohen Unkrautproblematik führte, die wiederum einen höheren Pflegeaufwand erforderte.

Die Friedhofsverwaltung beteiligt an möglichen Gestaltungsideen auch die Stabsstelle für Klima und Nachhaltigkeit, um den Aspekt des Umwelt- und Naturschutzes in die Planungen mit einzu beziehen. Zum Beispiel pflanzt die Friedhofsverwaltung nur noch Baumarten an, die möglichst wenig Wasser benötigen.

Weitere Erfahrungen aus der Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen konnte die Friedhofsverwaltung aktuell im Einzelnen noch nicht konkretisieren, da die Umgestaltung erst angelaufen ist. Hierbei handelt es sich um einen längerfristig angelegten Prozess.

Die Friedhofsverwaltung hat darüber hinaus noch erläutert, dass sie sich bei Neuanlagen von Grabfeldern, wie z.B. die Aschestreifelder eng mit dem Bauhof abstimmt. Darüber hinaus hat die Stadt, wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, Freiflächen zu Parkraum umgestaltet. Das bewertet die gpaNRW positiv.

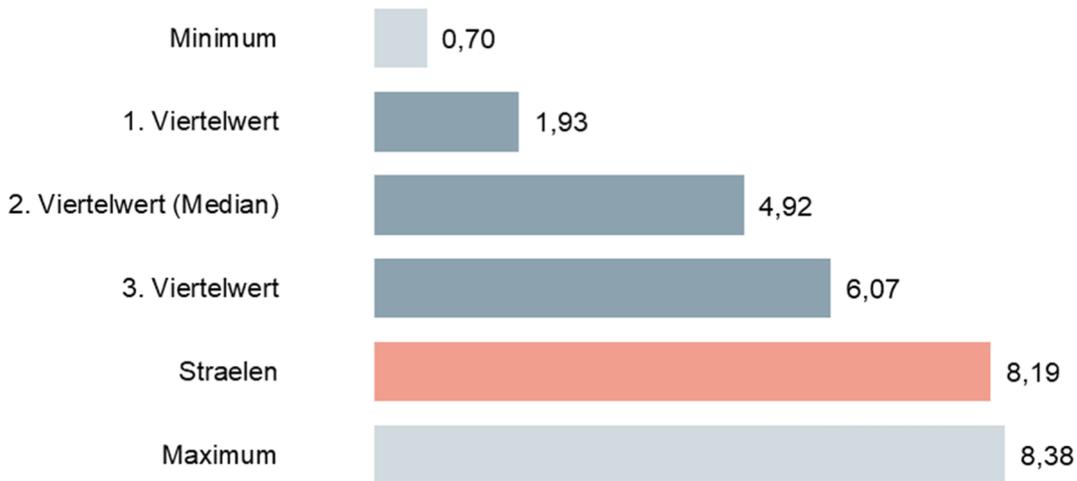
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Straelen berücksichtigt bei der Gestaltung und der Ausstattung der Grün- und Wegeflächen Nachhaltigkeitsaspekte, sowie Pflegeanforderungen. Fehlende detaillierte Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen erschweren jedoch die wirtschaftliche Steuerung.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflächen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie auch bei externer Vergabe der Aufgabe. Eine Kommune sollte die Pflegeleistungen auswerten und deren Ausführung kontrollieren.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2021 weist aktuell nur eine Kommune höhere Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche als die Stadt Straelen aus.

Wie sich die hohen Aufwendungen im Detail zusammensetzen, welcher Anteil auf die Grün- bzw. Wegeflächen fällt, kann die gpaNRW im Zuge dieser Prüfung nicht analysieren. Die Stadt Straelen konnte zwar für die Prüfung erstmalig detaillierte Flächenangaben für die Grün- bzw. Wegeflächen ermitteln, eine Aufteilung der Kosten konnte sie jedoch nicht vornehmen.

Die Unterhaltungsarbeiten an den Grün- und Wegeflächen sowie die Grabbereitung obliegt dem Bauhof der Stadt Straelen. Die Fachkräfte kontrollieren auch den Pflegezustand der Grün- und Wegeflächen und informieren die Friedhofsverwaltung regelmäßig über die Zustände. Darüber hinaus finden unregelmäßige Kontrollgänge seitens der Friedhofsverwaltung statt. Gründe für die vergleichsweise hohen Werte zu den Unterhaltungskosten konnte die Stadt Straelen im Laufe der Prüfung nicht nennen.

Aus Sicht der gpaNRW beeinflussen die örtlichen Pflegestandards und auch die Unterhaltungs- bzw. Sanierungsbedarfe der Wege die Unterhaltungskosten. Hier hat die Stadt Straelen noch keine Standardvorgaben entwickelt, so dass hier Gestaltungsräume, z.B. in Form von Pflegeplänen mit festgelegten Intervallen usw. möglich wären.

Um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zukünftig besser steuern zu können, plant die Stadt die nun für die Prüfung ermittelten Daten auch weiterhin zu nutzen und ggf. in einem Kennzahlensystem aufzubereiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Straelen sollte wie geplant die Grün- und Wegeflächen sowie den Aufwand für die Pflege detailliert erfassen. Dann kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen oder auch die Pflegestandards besser bewerten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Fehlende Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung erschweren in Straelen die Steuerung im Friedhofswesen.	137	E1	Die Stadt Straelen sollte gemeinsam mit Politik und Verwaltungsführung strategische Ziele für den Aufgabenbereich Friedhofswesen erarbeiten. Daraus resultierend sollte sie anhand von Kennzahlen regelmäßig auswerten, ob sie diese Ziele erreicht und die Erkenntnisse in einem Berichtswesen zusammenfassen	138
F2	Die Stadt Straelen verfügt mit den vorhandenen Daten in ihrer Fachsoftware über eine gute Datenbasis. Verbesserungspotenziale liegen bei der separaten Erfassung der Grün- und Wegeflächen.	139	E2	Die Stadt Straelen sollte die im Rahmen der Prüfung ermittelten Daten der Grün- und Wegeflächen und auch die bereits vorhandenen Drohnenaufnahmen wie geplant in ihrer Fachsoftware implementieren.	139
F3	Die Stadt Straelen stellt ihre Friedhöfe und deren Angebote Interessierten auf der städtischen Homepage vor. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf neue Grabarten.	139	E3	Die Stadt Straelen sollte insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten eine gezielte Bewerbung vornehmen.	140
Gebühren					
F4	Die Stadt Straelen bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	143	E4	Die Stadt Straelen sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzziffernkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.	144
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Stadt Straelen berücksichtigt bei der Gestaltung und der Ausstattung der Grün- und Wegeflächen Nachhaltigkeitsaspekte, sowie Pflegeanforderungen. Fehlende detaillierte Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen erschweren jedoch die wirtschaftliche Steuerung.	153	E5	Die Stadt Straelen sollte wie geplant die Grün- und Wegeflächen sowie den Aufwand für die Pflege detailliert erfassen. Dann kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen oder auch die Pflegestandards besser bewerten.	155

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de