

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Rüthen 2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rüthen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rüthen	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rüthen	29
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rüthen	33
<b>1. Finanzen</b>	<b>35</b>
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	64
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>80</b>
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	90
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	92
2.5	Sponsoring	96
2.6	Nachtragswesen	97
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	97
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>105</b>
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	IT an Schulen	106
3.3.1	IT-Steuerung	107
3.3.2	Stand der Digitalisierung	110
3.3.3	IT-Sicherheit	115
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	118
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>119</b>
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	119
4.3	Örtliche Strukturen	120
4.4	Rechtmäßigkeit	121
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	122
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	125
4.5	Verfahrensstandards	126
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	127
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	127
4.6.2	Aufwendungen	128
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>132</b>
5.1	Managementübersicht	132
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	132
5.3	Örtliche Strukturen	133
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	135
5.4.3	Digitalisierung	136
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	137
5.5	Gebühren	137
5.5.1	Kostendeckung	138
5.5.2	Grabnutzung	140
5.5.3	Trauerhallen	140
5.6	Friedhofsflächen	142
5.6.1	Einflussfaktoren	142
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	144
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	145
5.7	Grün- und Wegeflächen	147
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	147
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
	<b>Kontakt</b>	<b>152</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rüthen

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Rüthen 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.

Der Handlungsbedarf der Stadt Rüthen zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist nach wie vor hoch. Seit dem Jahr 2010 unterliegt die Stadt den Vorschriften der Haushaltssicherung. Das aufzustellende Haushaltssicherungskonzept war allerdings erst ab dem Jahr 2012 genehmigungsfähig. Nach dem Haushaltssicherungskonzept soll der Haushaltsausgleich im Jahr 2022 erreicht werden, was nach den vorläufigen Ergebnissen auch eintreten wird.

Die **Jahresergebnisse** 2017 bis 2021 haben mit insgesamt rund 1,5 Mio. Euro positiv abgeschlossen. Seit dem Jahr 2019 erreicht die Stadt den Haushaltsausgleich. Neben positiven konjunkturellen Effekten sind Erträge aus Holzverkäufen des städtischen Forstes wesentlich dafür verantwortlich. Die Ausgleichsrücklage weist zum Ende des Jahres 2021 einen Bestand von rund 2,0 Mio. Euro aus.

Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2023 bis 2026 durchgehend Jahresdefizite von insgesamt rund 1,4 Mio. Euro vor. Diese Defizite können durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Allerdings enthält die Planung insgesamt rund 8,0 Mio. Euro an außerordentlichen Erträgen zur Reduzierung der pandemie- und kriegsbedingten Mehrbelastungen. Nach dem aktuellen Stand wird diese Möglichkeit durch den Gesetzgeber über das Jahr 2023 hinaus nicht verlängert. Damit darf mit dem Haushalt 2024 die Isolierung entsprechender Belastungen nicht mehr eingeplant werden und die Jahresergebnisse würden sich entsprechend verschlechtern. Darüber hinaus bestehen neben den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken zusätzliche Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Die Stadt Rüthen verfügt mit rund 74 Mio. Euro Ende 2021 weiterhin über ein vergleichsweise hohes **Eigenkapital**. Neben Überschüssen ab 2019 liegt dies u.a. am hohen Waldvermögen

der Stadt. Die geplanten negativen Jahresergebnisse 2023 bis 2026 und die ab 2026 erforderliche Abschreibung<sup>1</sup> der isolierten pandemie- und kriegsbedingten Schäden belasten den Haushaltsausgleich und das Eigenkapital zukünftig.

Die einwohnerbezogenen **Verbindlichkeiten** der Stadt und auch des Konzerns Stadt Rütthen sind im interkommunalen Vergleich niedrig. Ihren laufenden Liquiditätsbedarf kann Rütthen seit 2019 aus eigenen Mitteln bestreiten, Liquiditätskredite konnte die Stadt vollständig ablösen. Nach restriktiver Investitionstätigkeit in der Haushaltssicherung zur Vermeidung neuer Schulden sind nun allerdings umfangreiche Investitionsmaßnahmen geplant. Hierzu zählen z. B. die Sanierung des Rathauses, der Gemeindehalle Altenrütthen sowie der Feuerwehrgerätehäuser. Der mittelfristig erwartete Kreditfinanzierungsbedarf liegt aktuell bei 20 Mio. Euro. Hieraus ergeben sich wiederum höhere Zinsaufwendungen und bei Aufnahme von Liquiditätskrediten auch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

Im Rahmen der **Haushaltssteuerung** konnten wir feststellen, dass die Jahresabschlüsse in der Regel fristgerecht festgestellt werden. Der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen durchgängig verspätet. Daher befindet sich die Stadt zu Jahresbeginn regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung.

Zusätzlich haben wir bei der Haushaltssteuerung die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement betrachtet. Die Stadt überträgt regelmäßig **Ermächtigungen** für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. 2021 kann Rütthen die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu rund 27 Prozent umsetzen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen im jeweiligen Jahr realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft werden. Bei der Akquise und der Verwaltung von **Fördermitteln** bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. Strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise sollten schriftlich fixiert und für ein Fördermittelcontrolling ein bedarfsgerechtes Berichtswesen installiert werden. Für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Stadt bisher keine grundlegenden und strategischen Festlegungen verschriftlicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren.

Das **Vergabewesen** der Stadt Rütthen bietet an unterschiedlichen Stellen Optimierungspotenziale. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte erstellt werden, um die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Vergaben zu erleichtern. Positiv ist der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware ab dem Jahr 2023, mit der die Fachbereiche die Vergabeverfahren abwickeln und dokumentieren können. Darüber hinaus sollte der Anschluss an eine zentrale Vergabestelle geprüft werden, z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention liegt aus dem Jahr 2011 vor und sollte aktualisiert werden. Eine Schwachstellenanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Stadt noch nicht erstellt. Diese sollte sie - wie geplant - nachholen und alle Dienstanweisungen regelmäßig an die aktuelle Rechtslage anpassen.

Bei den durchgeführten Vergaben liegen die Abweichungen vom Auftragswert im Vergleichsjahr 2021 über dem dritten Viertelwert. Das ist im Wesentlichen auf die Abweichung bei einer Maß-

<sup>1</sup> Wahlmöglichkeit: Einmalig gegen die Allgemeine Rücklage oder über einen Zeitraum von 50 Jahren

nahme zurückzuführen. Die Stadt sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen zentral analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen. Auch sollte die Dokumentation der Vergabeverfahren deutlich verbessert werden.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** konnten wir insgesamt gute Ergebnisse und nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten feststellen. Der Steuerungsprozess des Medienentwicklungsplanes wird gut umgesetzt, die darin festgelegten Digitalisierungsziele wurden bereits erreicht. Alle an dem Digitalisierungsprozess Beteiligte sind in einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Schulträger und Schulen eingebunden. Dies optimiert die Zusammenarbeit und festigt so die gute Basis weiter. Fraglich ist, ob die derzeitige Personalausstattung ausreicht, den bisherigen guten Standard zu erhalten und darüber hinaus weitere Digitalisierungsziele zu erreichen.

Rütthen verfügt schon jetzt über eine dem Stand der Technik angepasste und sowohl qualitativ als auch quantitativ sehr gute IT-Ausstattung ihrer Schulen. Darüber hinaus verfügen die Schulen über einen ausreichenden Anschluss an das Internet und sind mit moderner Präsentationstechnik ausgestattet. Bei den deutlich überdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen der Stadt besteht nur wenig Handlungsbedarf.

Die Stadt Rütthen hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** ein. Es ergaben sich in den Jahren 2019 bis 2021 jährlich jeweils ein Bestattungsvorgang, wobei nur im Jahr 2019 die Stadt die Bestattung vollständig veranlassen musste.

Die Stadt sollte den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung und die Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen schriftlich fixieren. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen. Außerdem sollten die Beschäftigten regelmäßig an Fortbildungsseminaren zum Bestattungsrecht teilnehmen.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im **Bestattungswesen** zu mehr Urnen- statt Sargbestattungen zeigt sich auch in der Stadt Rütthen. Strategische Ziele für das Friedhofswesen hat die Stadt noch nicht definiert. Auch Kennzahlen für das Friedhofswesen wurden noch nicht erarbeitet. Diese sollten möglichst in einen Bericht einfließen. Dazu sollten der Stadt allerdings detaillierte Informationen über die Friedhofsflächen und auch die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen vorliegen. Diese Daten konnte die Stadt im Rahmen dieser Prüfung noch nicht liefern.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist im interkommunalen Vergleich hoch. Dagegen ist die Nutzungsintensität der Trauerhallen und der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen niedrig. Durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit könnte die Stadt den Bürgern und Angehörigen Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen geben. Möglicherweise können dadurch die Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Rüthen

### 0.2.1 Strukturen

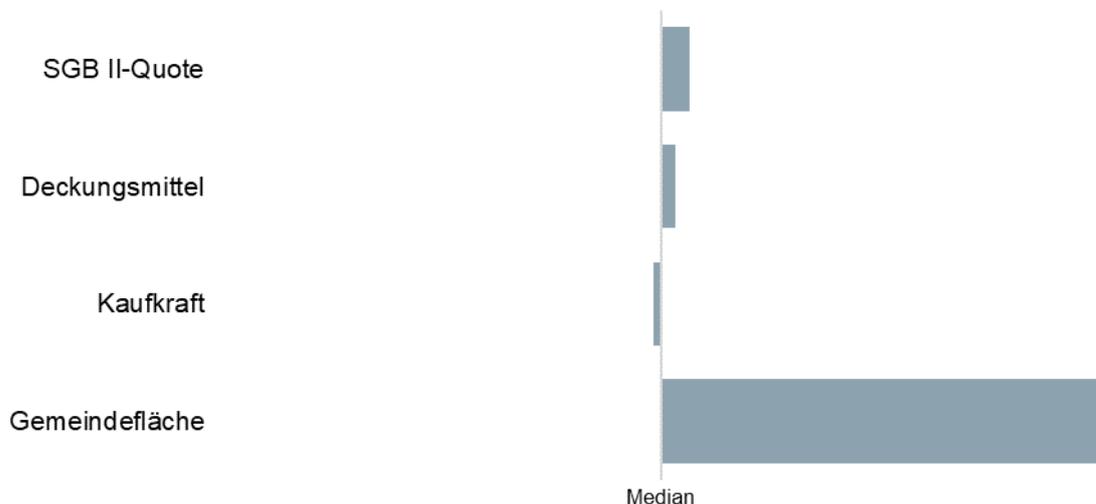
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Rüthen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

#### Interkommunaler Vergleich

##### Strukturmerkmale Stadt Rüthen 2022



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Median, der Ausschlag nach links unter dem Median.

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen

<sup>2</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Bis auf die große Stadtfläche stellen sich die Strukturmerkmale unauffällig dar. Die SGB II-Quote<sup>3</sup> der Stadt Rütthen ist gegenüber der Prüfung aus dem Jahr 2017 von 4,2 Prozent auf 4,41 Prozent gestiegen und liegt damit leicht über dem Median der Vergleichskommunen von 4,15 Prozent.

Die Deckungsmittel<sup>4</sup> (Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen) sind gegenüber dem Jahr 2017 von 1.161 Euro je Einwohner auf 1.455 Euro je Einwohner gestiegen. Da aber auch die Werte der Vergleichskommunen gestiegen sind, hat sich an der interkommunalen Position nichts verändert. Das Gleiche gilt für die Kaufkraft<sup>5</sup>. Diese ist von 22.461 Euro auf 25.430 Euro gestiegen.

Mit 158,2 qkm Stadtfläche gehört die Stadt Rütthen zu den größten der (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 70,75 qkm.

### **Intrakommunaler Vergleich**

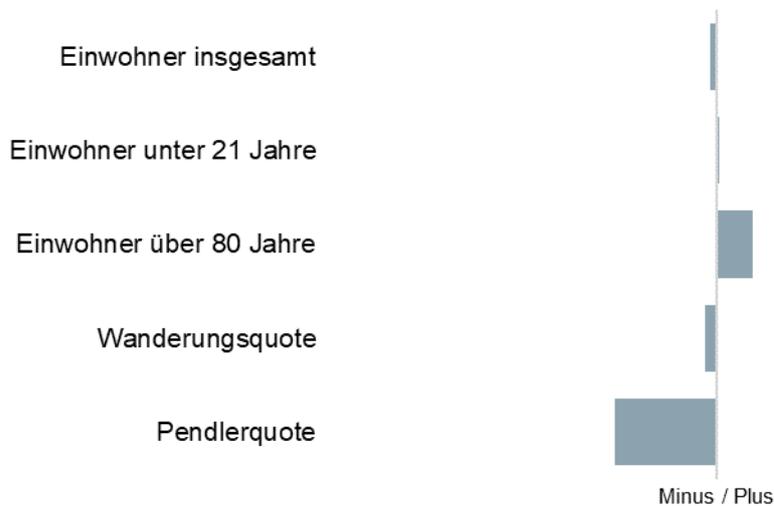
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative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

<sup>3</sup> Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

<sup>4</sup> Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

<sup>5</sup> Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

## Strukturmerkmale Stadt Rüthen 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.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Stadt Rüthen laut IT.NRW über einen Stand von 10.753 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 10.955 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang von 202 Personen. Dieser Rückgang wird hauptsächlich durch den negativen Wanderungssaldo verursacht (-167 Personen). Bis zum Jahr 2040 prognostiziert IT.NRW einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang auf 9.881 Einwohner. Im Rahmen der letzten Prüfung 2017 rechnete IT.NRW noch mit einem Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2040 auf rund 7.700 Einwohner. Da sich die Bevölkerungszahlen seit dem Jahr 2008 mit 10.785 Einwohnern kaum verändert haben, scheint sich die aktuelle Bevölkerungszahl verfestigt zu haben.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Stadt über mehr Aus- als Einpendler verfügt. Ein geringes Arbeitsplatzangebot im Stadtgebiet trägt zu dieser Position bei.

Bei der Altersstruktur zeigt sich eine Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Da sich die jüngere Bevölkerungszahl kaum verändert, zeigt sich hier eine Verschiebung zu einer älter werdenden Bevölkerung. Im Stadtgebiet verfügt die Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung nur über eine Senioreneinrichtung mit 24 Plätzen. Dies stellt im Vergleich zu anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen keine Besonderheit dar.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung wurden am 03. Mai 2018 in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Rüthen durch die gpaNRW mit einer Power-Point-Präsen-

tion vorgestellt. Die Ergebnisse wurden anschließend beraten und festgestellt, dass der Prüfungsbericht keine Feststellung enthält, die einer Stellungnahme durch die Stadt Rütthen bedurfte.

Die Stadtvertretung hat anschließend in der Sitzung vom 17. Mai 2018 die Feststellungen des Haupt- und Finanzausschusses zur Kenntnis genommen.

Die Stadt Rütthen hat nach eigener Aussage auch auf der Grundlage der Empfehlungen der gpaNRW ihren Kurs der konsequenten Haushaltskonsolidierung fortgesetzt. Der Prozess konnte mit dem Verlassen der Haushaltssicherung im Jahr 2022 erfolgreich abgeschlossen werden. Auch zukünftig will die Stadt Rütthen den Weg der sparsamen Haushaltsführung bei gleichzeitig gezielten Zukunftsinvestitionen in die Stadtentwicklung in allen Bereichen fortsetzen.

## 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 auszugleichen<sup>6</sup>. 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

<sup>6</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>7</sup>. 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.

#### 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.

<sup>7</sup> 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)

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte 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 unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, 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 der Stadt Rüthen wurde in der Zeit von Juli 2022 bis August 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Rüthen überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021. Der Jahresabschluss 2022 wurden zum Ende der Prüfungsarbeiten aufgestellt und daher nur textlich an den relevanten Stellen des Finanzberichtes aufgenommen. Die Haushaltsplanung 2023 wurde einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltés
Finanzen	Stefanie Wepler
Vergabewesen	Theodor Grebe
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer

Ordnungsbehördliche Bestattungen Hermann Ptok

Friedhofswesen Hermann Ptok

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

Herne, den 18. September 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen und weiteren Transferaufwendungen, sind weitere Konsolidierungsbemühungen notwendig. Ziel sollte ein ausgeglichener Haushalt sein, der der Stadt Rüthen eigene Handlungsspielräume eröffnet.	E1	Die Stadt Rüthen sollte den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.
F2	Die Jahresabschlüsse der Stadt werden fristgerecht festgestellt. Alle erforderlichen Gesamtabschlüsse liegen vor. Die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft werden den zuständigen Gremien mit vierteljährlichen Finanzberichten vorgelegt. Die Stadt Rüthen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein.	E2	Die Stadt Rüthen sollte der Stadtvertretung den Beratungsprozess zur Haushaltsplanung rechtzeitig ermöglichen, so dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.
F3	Die Stadt Rüthen hat bislang in ihrer Haushaltssatzung keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 KomHVO NRW getroffen. Mit der Haushaltssicherung hat die Stadt festgelegt, keine konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen.		
F4	Die Stadt Rüthen überträgt regelmäßig Mittel für investive Auszahlungen. Diese erhöhen den jeweiligen Planansatz. Die Stadt kann einen Teil der geplanten Investitionsmaßnahmen nicht im geplanten Zeitraum umsetzen.	E4	Die Stadt Rüthen sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.
F5	Die Stadt Rüthen hat strategische Festlegungen getroffen, wie die Fördermittelakquise erfolgen soll. Diese sind bislang nicht verbindlich schriftlich niedergelegt.	E5	Die Stadt Rüthen sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie dabei einbeziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Rütthen derzeit dezentral. Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen ist bislang nicht eingerichtet.	E6	Die Stadt Rütthen sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu könnte sie die zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln weiter ausbauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.
F7	Die Stadt Rütthen hat bislang keinen schriftlichen Rahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.	E7	Die Stadt Rütthen sollte verbindliche Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, die Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.
F8	Die Stadt Rütthen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.	E8	Die Stadt Rütthen sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Stadtrat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt Rütthen kann diese Vorgaben mit etwaigen Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Rütthen hat bisher keine organisatorischen Regelungen getroffen, um das vergaberechtliche Fachwissen zu bündeln. Die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsausführung ist nur in Teilen umgesetzt. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen gibt es noch nicht. Dies erschwert die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Vergaben.	E1.1	Die Stadt Rütthen sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen erlassen und diese regelmäßig aktualisieren.
		E1.2	Die Stadt Rütthen sollte die Wertgrenzen für die Auftragsvergabe in einer Dienstanweisung einheitlich für alle Geschäftsbereiche festlegen.
		E1.3	Die Stadt Rütthen sollte die Vergabeentscheidungen durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollten sie die politischen Gremien bereits im Vorfeld eines Vergabeverfahrens einbinden. Ergänzend sollten die Stadtvertretung regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informiert werden.
		E1.4	Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Stadt Rütthen den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.5	Die Stadt Rütthen sollte die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei der Wahl der Vergabeart und zur Mitzeichnung der Bieterlisten in der Vergabeakte dokumentieren.
		E1.6	Die Stadt Rütthen sollte mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.
F2	Die Stadt Rütthen hat keine örtliche Rechnungsprüfung. Es gibt keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren. Eine zusätzliche Prüfung der Vergabeverfahren könnte einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	E2	Die Stadt Rütthen sollte regelmäßige und verbindliche Prüfungen durch eine der in § 101 S. 3 GO NRW genannten Möglichkeiten sicherstellen, um einheitliche und rechtssichere Vergaben zu fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Dabei sollte eine interkommunale Zusammenarbeit geprüft werden.
F3	Die Stadt Rütthen hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2011 getroffen. Einzelne der dort gemachten Vorgaben wurden noch nicht umgesetzt. Die Bezüge zum KorruptionsbG sind veraltet. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	E3.1	Die Stadt Rütthen sollte als zentrale Ansprechperson einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.
		E3.2	Die Stadt Rütthen sollte, wie beabsichtigt, eine Gefährdungsanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen.
		E3.3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte überarbeitet und auf die aktuelle Rechtslage angepasst werden.
		E3.4	Die Stadt Rütthen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
		E3.5	Die Stadt Rütthen sollte die Regelungen der Ehrenordnung zur Veröffentlichungspflicht nach § 7 KorruptionsbG anpassen, so dass auch die Funktionen in Vereinen erfasst werden.
F4	Rütthen hat bereits viele Aspekte im Umgang mit Sponsoringmaßnahmen in der Dienstanweisung Korruptionsprävention geregelt. Eine verbindliche Vorgabe zur Beteiligung der Finanzverwaltung fehlt bislang.	E4	Die Stadt Rütthen sollte bei Sponsoringmaßnahmen die verbindliche Beteiligung der Finanzverwaltung vorsehen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Rütthen im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem dritten Viertelwert. Das ist im Wesentlichen auf die Abweichung bei einer Maßnahme zurückzuführen. 2020 war die Abweichungsquote geringer als bei der Hälfte der anderen Kommunen.	E5	Die Stadt Rütthen sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F6	Die Stadt Rütthen hat keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6.1	Die Stadt Rütthen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von einer zentralen Stelle vergaberechtlich begleiten lassen.
		E6.2	Mit der zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Stadt auch ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die betrachteten Maßnahmen zeigen, dass die Vergabeverfahren in weiten Teilen nicht den Anforderungen des Vergaberechts genügen. Die Dokumentation ist lückenhaft oder nicht vorhanden.	E7.1	Die Stadt Rütthen sollte die vorgeschriebene Dokumentationspflicht zeitnah und vollständig erfüllen.
		E7.2	Die Stadt Rütthen sollte durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass die rechtlichen Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten sowie die internen Vorgaben zu den beteiligten Stellen in den Vergabeverfahren eingehalten werden.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Stadt Rütthen ist bei der IT-Steuerung überwiegend gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon weit vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat nur vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	E1	Die Stadt Rütthen sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen verbindlich (z. B. im Rahmen ihres Medienentwicklungsplanes) beschreiben.
F2	Die Stadt Rütthen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt im interkommunalen Vergleich einen hohen Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.	E2	Die Stadt Rütthen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Rülthen weisen vereinzelt Optimierungspotenziale auf.	E3	Die Stadt Rülthen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Stadt Rülthen hat die Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung während der Prüfung schriftlich beschrieben.	E1	Die Stadt Rülthen sollte die bereits vorliegenden Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung um Prozesse und Standards ergänzen. Auch den Ablauf einer Kostenerstattung sollte Rülthen beschreiben. Zudem sollte die Sachbearbeitung regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Stadt Rülthen verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.	E1	Die Stadt Rülthen sollte zur Steuerung des Friedhofswesens Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Diese bilden die Basis für die Planungen und die notwendigen Entscheidungen. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Rülthen setzt für das Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Den Grad der Digitalisierung kann die Stadt erhöhen.	E2	Den Einsatz der Fachsoftware sollte die Stadt Rülthen umfänglich nutzen. Dazu zählt sowohl die Eingabe und Pflege der Grün- und Wegeflächen in der Software wie auch die Abwicklung des Schriftverkehrs. Gegebenenfalls sind Schulungen für die eingesetzte Software sinnvoll.
F3	Die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen kann die Stadt Rülthen ausbauen.	E3	Die Stadt Rülthen sollte auf der Internetseite der Stadt weitere Information über das Friedhofswesen einpflegen.
F4	Die Stadt Rülthen kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und daraus folgend größere Gebührenerhöhung entstehen.	E4.1	Die Stadt Rülthen sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen.
		E4.2	Die Stadt Rülthen sollte für die Verlängerung von Nutzungsrechten an Grabstellen die in der Friedhofsgebührensatzung vorgesehenen Gebühren erheben.
F5	Die Stadt Rülthen berücksichtigt bei den Friedhofsgebühren nicht die Nutzungsvorteile der Grabstellen, zum Beispiel die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle oder eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege.	E5	Die Stadt Rülthen sollte auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührekalkulation berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist in der Stadt Rüthen niedrig.	E6	Die Stadt Rüthen sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Gegebenenfalls ist eine weitere Vermietung der Trauerhallen möglich. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umgestaltung der Kühlräume zu Kolumbarien sinnvoll ist.
F7	Der Stadt Rüthen liegen keine detaillierten Friedhofsflächen vor.	E7	Die Stadt Rüthen sollte die Friedhofsflächen detailliert erfassen. Diese Daten benötigt die Stadt für eine Steuerung und um eine lückenhafte Belegung zu vermeiden.
F8	Die Stadt Rüthen hat keine langfristige Friedhofsplanung erstellt. Zudem gibt es keine Prognosedaten über die freiwerdenden Grabstellen. Auch über die Zahl der belegten Erd- und Urnengräber hat Rüthen keine Informationen.	E8	Die Stadt Rüthen sollte eine Flächen- und Friedhofsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.
F9	Die Stadt Rüthen verfügt über keine Daten für die Grün- und Wegeflächen. Damit kann die Stadt die Entwicklung der Friedhofsflächen nicht langfristig planen.	E9	Die Stadt Rüthen sollte die Voraussetzungen für detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof schaffen.
F10	Die Stadt Rüthen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.	E10	Die Stadt Rüthen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollten die Pflegestandards und die Kontrolle der durchgeführten Leistungen nicht einseitig vom Bauhof festgelegt und vorgenommen werden.

## 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 Aspekte<sup>8</sup> 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 Besonderheiten<sup>9</sup> 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 Rüthen nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/oder -perspektiven ab.

<sup>8</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkgb.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

<sup>9</sup> 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)

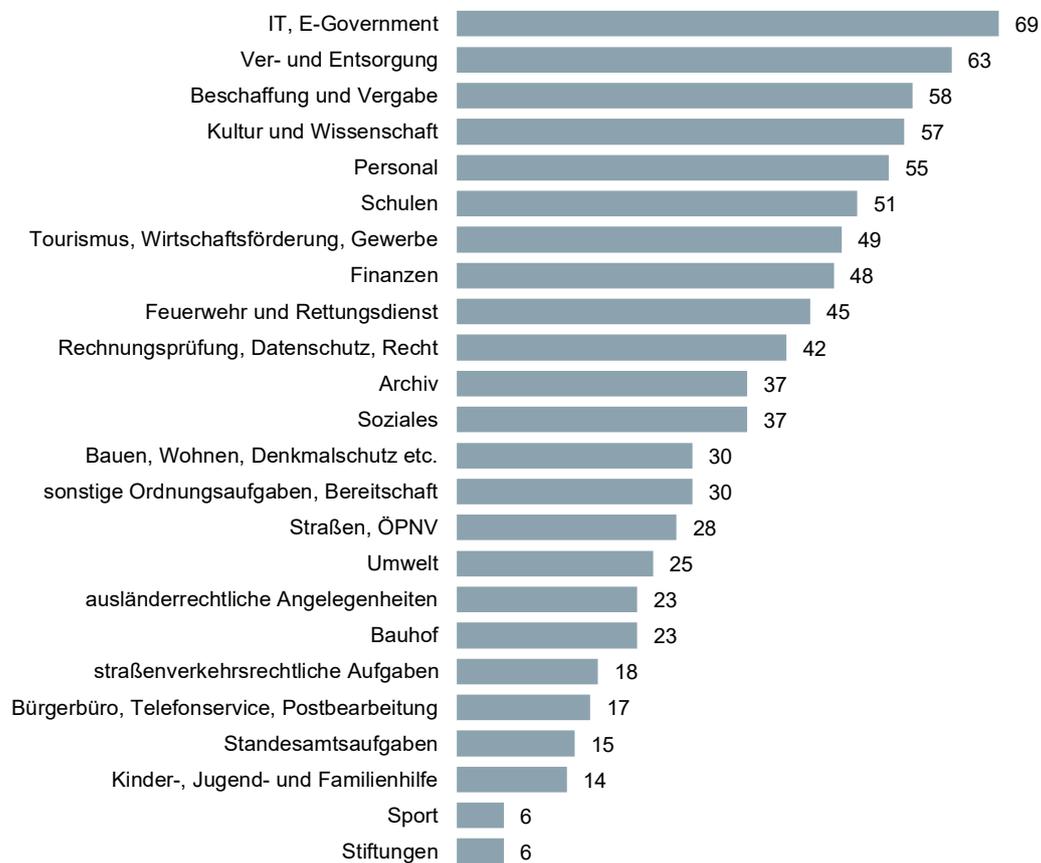
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 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

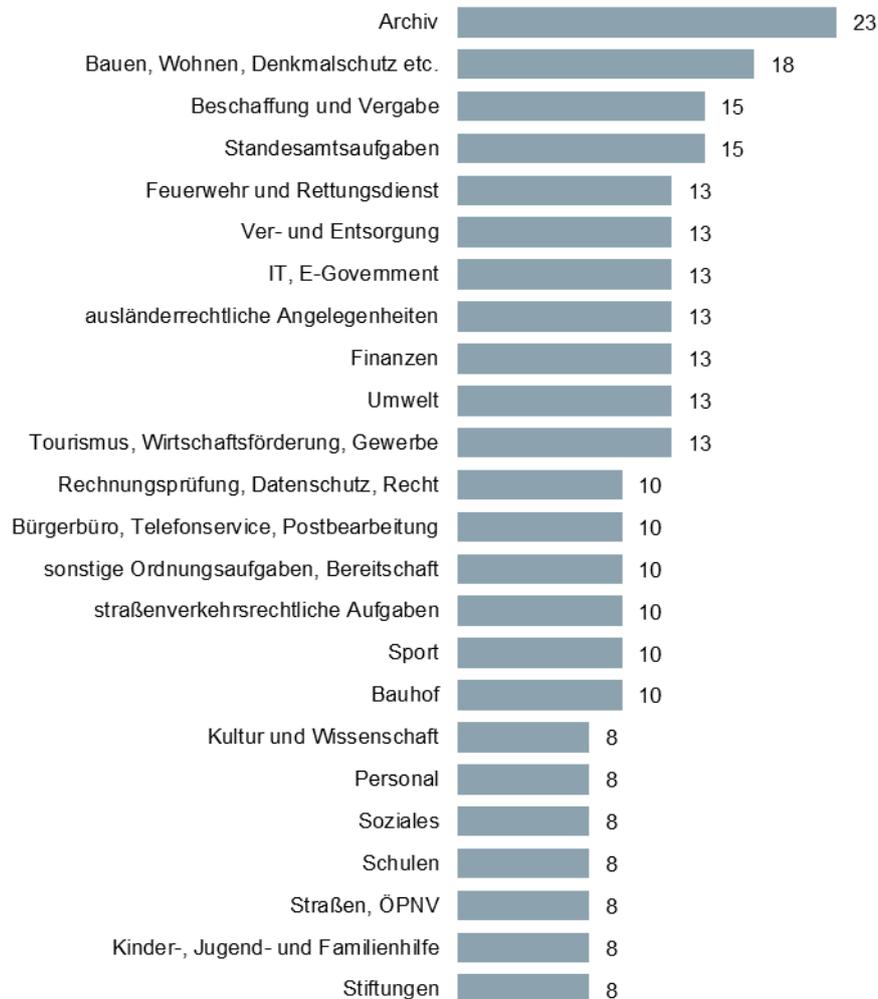


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

### 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

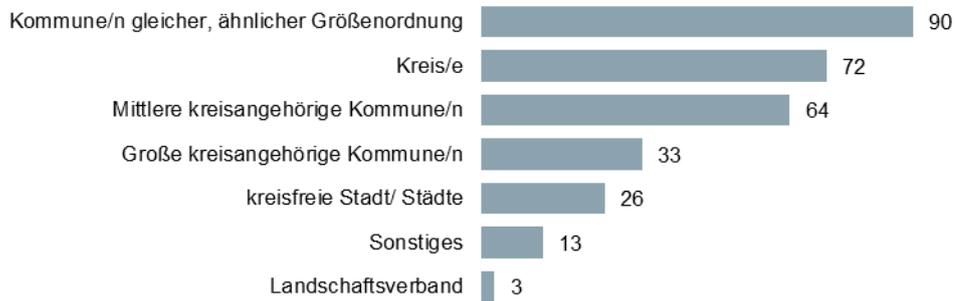


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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



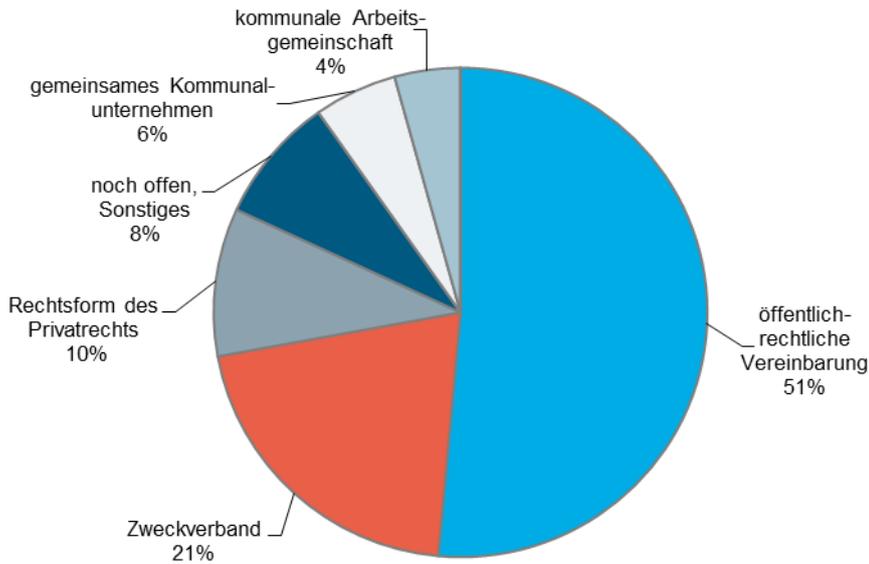
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> 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

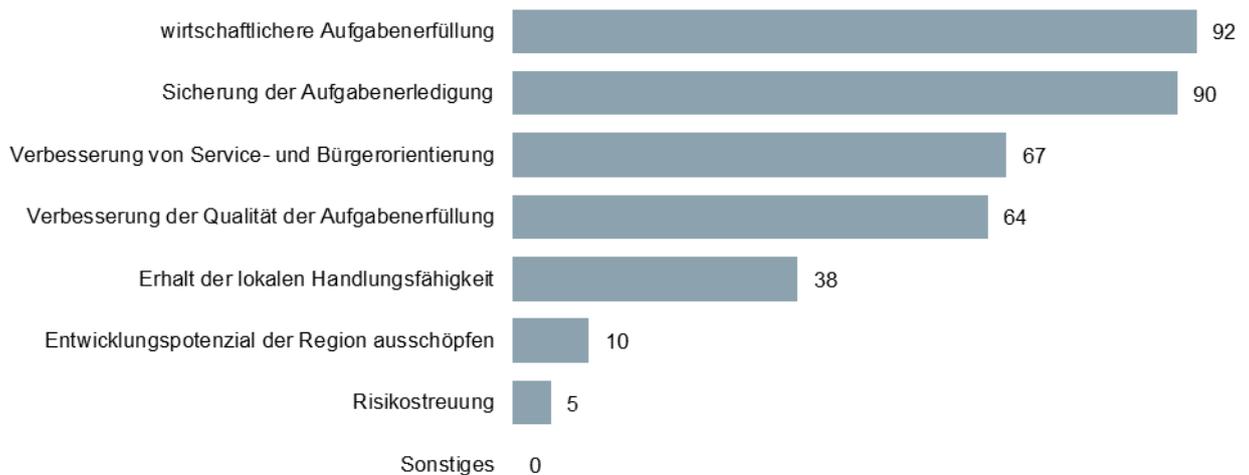


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung 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 händierend 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

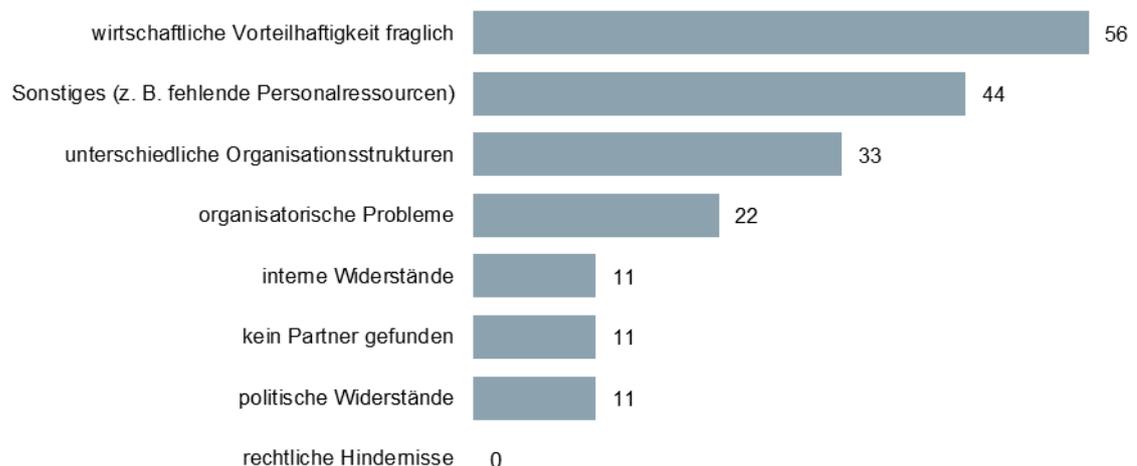


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

Die Stadt Rütten arbeitet nach eigener Auskunft in zehn Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich um

- Südwestfalen IT
- Archivarbeit zusammen mit den Kommunen Warstein, Anröchte und Erwitte
- Datenschutz mit dem Kreis Soest
- Beschaffung mit der Kommunalagentur, z. B. E-Bike-Leasing
- Zusammenarbeit im OZG-Bereich mit Kommunen im Kreis Soest
- VHS mit den Kommunen Lippstadt, Anröchte, Erwitte und Warstein
- Feuerwehr – Ausbildungsverbund mit der Stadt Warstein
- ÖPNV (Ruhr-Lippe-Gesellschaft)
- WLE Bahn (Anteilseigner an Bahnstrecke)
- Zusammenarbeit im Bereich der Förderschulen mit der Stadt Warstein

Als vier wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Stadt für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung, Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung. Hierbei handelt es sich um drei der vier meistgenannten Ziele der bisher geprüften Kommunen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: Klare Zielvorgaben, Akzeptanz in der Bürgerschaft, politische Bereitschaft und Offenheit, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren) und Kooperation auf Augenhöhe. Mit dieser Einschätzung werden drei der fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

Die Stadt sieht in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Finanzielle Anreize (Förderrichtlinie IKZ), die Klärung rechtlicher Unsicherheiten (insbesondere Umsatzsteuerproblematik), der Ausbau der Digitalisierung, der Abbau des Fachkräftemangels oder auch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren eröffnen entsprechende Möglichkeiten.

## 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 46 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 Rüthen.

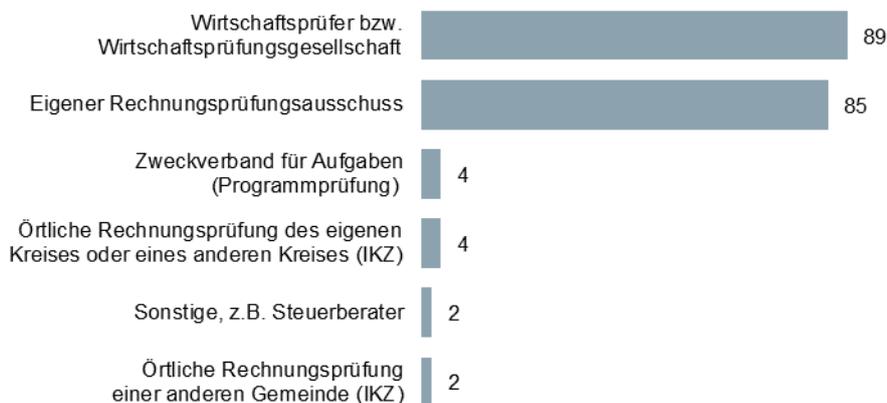
### 0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

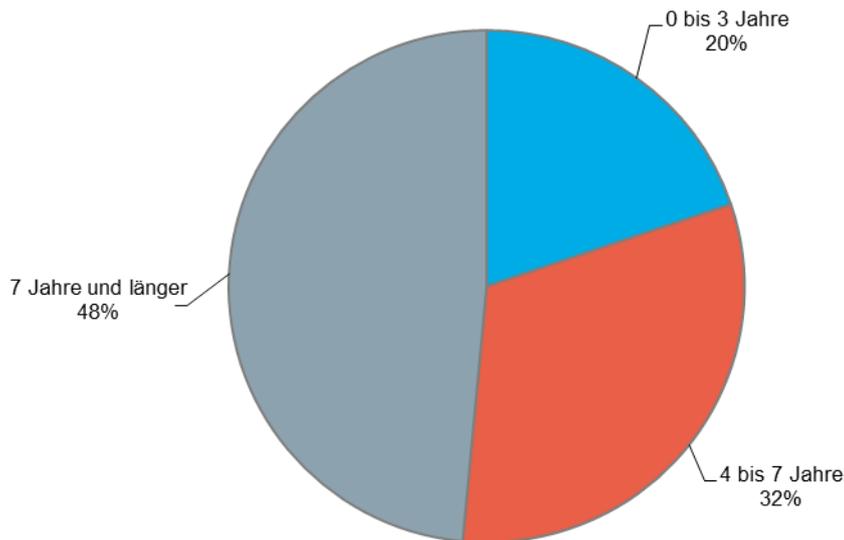
#### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 41 von 46 Kommunen (89 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in zwei Fällen (4 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

Eine Interkommunale Zusammenarbeit 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.

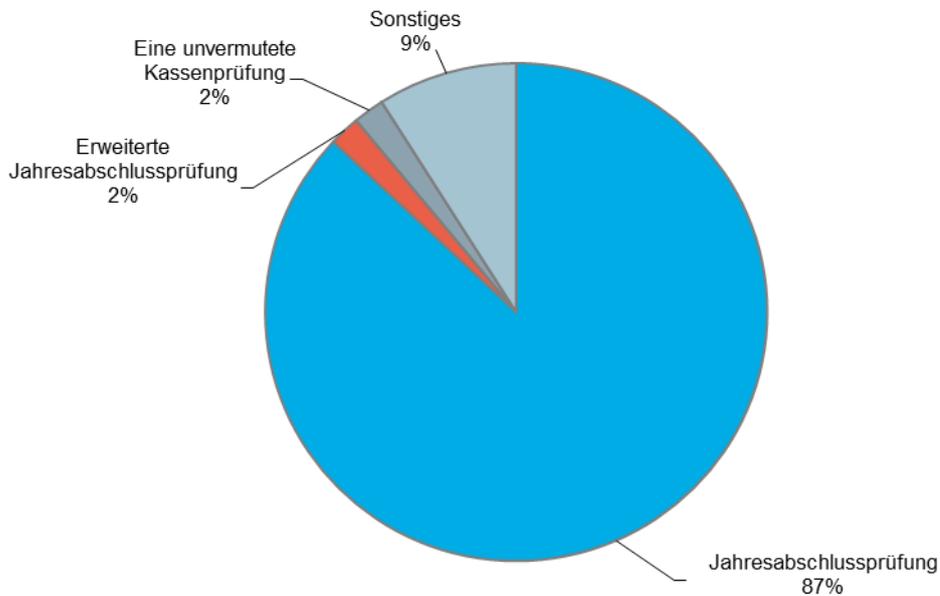
#### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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 Wirtschaftsprüfer 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,<sup>11</sup> 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 720<sup>12</sup> 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.

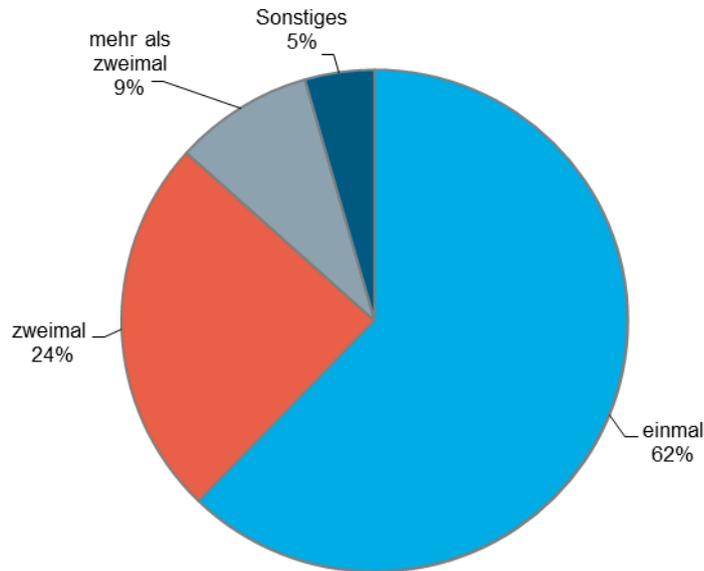
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

<sup>11</sup> Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

<sup>12</sup> Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

### 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 Prüfungsleitlinien<sup>13</sup> 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 Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

#### 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rüthen

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

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019.

<sup>13</sup> Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft im Jahr 2021 ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Rüthen. 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 Rüthen 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 Rüthen 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 und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

Von der Verwaltung wurden keine eigenen Prüfungshandlungen vorgenommen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rütthen 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			▲

Die **Stadt Rütthen** hat Handlungs- und Konsolidierungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt hat zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Ausgleichsrücklage war mit dem Haushaltsjahr 2010 aufgezehrt. Aufgrund der negativen Jahresergebnisse musste die Stadt ein **Haushaltssicherungskonzept (HSK)** aufstellen. Dieses war erst ab 2012 genehmigungsfähig und sah den Haushaltsausgleich für das Jahr 2022 vor. Bereits vor Beendigung der Haushaltssicherung wies die Stadt Rütthen ab 2019 ausgeglichene Jahresergebnisse aus. Der Haushalt ist im Vergleichsjahr 2021 auch strukturell ausgeglichen. Mit der aktuellen Haushaltsplanung erwartet sie allerdings bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erneut Defizite. Diese berücksichtigen bereits die Isolierung hoher Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine. Die seit 2020 zu bildende Bilanzierungshilfe ist ab 2026 über längstens 50 Jahre abzuschreiben oder einmalig gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen. Die globale und wirtschaftliche Lage führt insgesamt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der Haushaltsplanung.

Das **Eigenkapital** der Stadt Rütthen hat sich durch die negativen Jahresergebnisse der Haushaltsjahre 2017 und 2018 weiter verringert. Ab 2019 hat die Stadt Überschüsse von insgesamt 2,03 Mio. Euro der Ausgleichsrücklage zugeführt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Rütthen 2021 mit ihrem Eigenkapital überdurchschnittlich. Bis zum Ende der mittelfristigen Planung erwartet die Stadt jedoch erneut Defizite von insgesamt 1,43 Mio. Euro. Die ab 2026 erforderliche Abschreibung der isolierten pandemie- und kriegsbedingten Schäden erschweren den Haushaltsausgleich zusätzlich.

Die Stadt Rütthen gehört im interkommunalen Vergleich zur Hälfte der Kommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten. Dies gilt für den Kernhaushalt wie für den Konzern Stadt Rütthen, der alle Mehrheitsbeteiligungen berücksichtigt. Ihren laufenden Liquiditätsbedarf kann sie seit 2019 aus eigenen Mitteln bestreiten und benötigt die Kreditermächtigung für das laufende Haushaltsjahr 2023 bislang nicht. Ab 2024 sind erneute Ermächtigungen für Liquiditätskredite von jährlich sieben Mio. Euro im Haushaltsplan ausgewiesen. Nach restriktiver Investiti-

onstätigkeit in der Haushaltssicherung zur Vermeidung neuer Schulden plant die Stadt nun allerdings umfangreiche Investitionsmaßnahmen. Größere Investitionen wurden zurückgestellt und sind nunmehr eingeplant, z.B. die Sanierung des Rathauses, der Gemeindehalle Altenrüthen sowie der Feuerwehrgerätehäuser. Der mittelfristig erwartete Kreditfinanzierungsbedarf liegt aktuell bei 20,0 Mio. Euro. Hieraus ergeben sich wiederum höhere Zinsaufwendungen und bei Notwendigkeit von Liquiditätskrediten auch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

### Haushaltssteuerung

Die Überschüsse der Haushaltsjahre 2019 bis 2022 sind überwiegend durch die konjunkturelle Entwicklung und hohen Erträge aus der Forstwirtschaft beeinflusst. Die stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen und weiteren Transferaufwendungen erfordern weitere Konsolidierungsbemühungen. Ziel sollte ein ausgeglichener Haushalt sein, der der Stadt eigene Handlungsspielräume eröffnet.

Während die Stadtvertretung die **Jahresabschlüsse** in der Regel fristgerecht feststellt, erfolgt der **Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung** durchgängig verspätet. Daher befindet sich die Stadt Rüthen zu Jahresbeginn regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Ggf. sind damit Kostensteigerungen verbunden und Fördermittelanträge nicht realisierbar. Aufgrund des vierteljährlichen Finanzberichtes liegen aber wesentliche Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.

Die Stadt Rüthen überträgt regelmäßig **Ermächtigungen für investive Auszahlungen** ins folgende Haushaltsjahr. 2021 kann Rüthen die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu rund 27 Prozent tatsächlich umsetzen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft werden. Dies erscheint insbesondere vor dem nunmehr deutlich höheren geplanten Investitionsvolumen ab 2022 erforderlich.

Bei der Akquise und der Verwaltung von **Fördermitteln** hat die Stadt Rüthen noch Optimierungsmöglichkeiten. Sie sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich fixieren. Zum Aufbau eines Fördermittelcontrollings sollten Fördermaßnahmen umfangreich zentral erfasst werden. Auf dieser Grundlage könnte ein bedarfsgerechtes Berichtswesen installiert werden.

Derzeit gibt es bei der Stadt Rüthen keine grundlegenden Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das strategische und operative Verfahren zu Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren. Daher sollte die Stadt grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten und für etwaige Geldanlagen erarbeiten.

## 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 Gesamtab schlüssen, 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 Rütthen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Rütthen 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	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 2016. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017.

Die **Stadt Rütthen** hat letztmalig 2018 einen Gesamtab schluss aufstellen müssen. Ab 2019 hat die Stadt gemäß § 116a Absatz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) keine Gesamtab schlüsse mehr aufgestellt, da jährlich die Voraussetzungen zur Befreiung vorliegen.

Die gpaNRW berücksichtigt daher die Gesamtkennzahlen bis einschließlich 2018. Darüber hinaus schreiben wir die Gesamtverbindlichkeiten in Abstimmung mit der Stadt hilfsweise fort.

Der Bericht der überörtlichen Prüfung basiert auf der Jahresrechnung 2021 sowie dem Haushaltsplan 2023 einschließlich der mittelfristigen Planung bis 2026.

Den Entwurf des Jahresabschlusses 2022 legte die Stadt Rütthen der Stadtvertretung zum Ende der überörtlichen Prüfung vor. Der Entwurf wird derzeit örtlich geprüft. Soweit sich relevante

Aussagen für den Prüfungsbericht ergeben, verweisen wir entsprechend auf die vorläufigen Daten des Entwurfs des Jahresabschlusses.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Rütthen konnte mit dem Jahresabschluss 2022 die Haushaltssicherung verlassen. Seit 2019 legt sie ausgeglichene Jahresabschlüsse vor. Derzeit unterliegt sie somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen bezüglich ihrer Haushaltswirtschaft.

*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 Stadt Rütthen 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt							
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							x
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	x	x	x	x	x	x	

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Rütthen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-374	-114	19,35	2,18	2.010
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	19,35	21,54	2.032
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	72.291	72.019	72.004	72.027	72.124
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-374	-114	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,52	0,16	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>0,52</b>	<b>0,16</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

\* Jahresergebnisse 2017 bis 2021: Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

Die Ausgleichsrücklage der Stadt Rütthen war bereits mit dem Jahresabschluss 2010 vollständig aufgebraucht. Der Eigenkapitalverzehr setzt sich entgegen der Planung ab 2017 allerdings nicht in der erwarteten Höhe (rund -6,5 Mio. Euro bis 2021) fort. Aufgrund der Konsolidierungsbemühungen der Stadt in der Haushaltssicherung sowie positiven konjunkturellen Effekten beliefen sich die Fehlbeträge auf knapp 0,5 Mio. Euro. Ab 2019 weist die Stadt Überschüsse aus.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Rütthen 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	88,51	-387	-530	-448	-71,99
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.120	1.733	1.203	754	682
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	72.124	72.124	72.124	72.124	72.124
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>0,52</b>	<b>0,72</b>	<b>0,61</b>	<b>0,10</b>

\*Plandaten 2022 und 2023, mittelfristige Finanzplanung 2024 bis 2026

Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

Die Stadt Rütthen hat den Jahresabschluss 2022 zwischenzeitlich erstellt. Im Anschluss an die örtliche Prüfung erfolgen noch Korrekturbuchungen, so dass zum Zeitpunkt der Berichtserstellung ein konkretes Jahresergebnis noch nicht vorlag. Das Haushaltsjahr wird wie in den Vorjahren mit einem deutlich besseren Jahresergebnis als geplant abschließen.

Mit dem aktuellen Haushaltsjahr 2023 plant die Stadt durchgehend bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums Defizite ein. Diese werden die Ausgleichsrücklage entsprechend reduzieren. Die geplanten Defizite enthalten insgesamt 8,01 Mio. Euro an außerordentlichen Erträgen zur Reduzierung der pandemie- und kriegsbedingten Mehrbelastungen der Kommunen<sup>14</sup>. Das NKF-CUIG wird nach aktuellem Stand nicht verlängert. Insofern können diese außerordentlichen Erträge in künftigen Jahresabschlüssen nicht berücksichtigt werden. Folglich wird die Ausgleichsrücklage entsprechend früher aufgezehrt sein sowie die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden müssen.

<sup>14</sup> Siehe 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-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

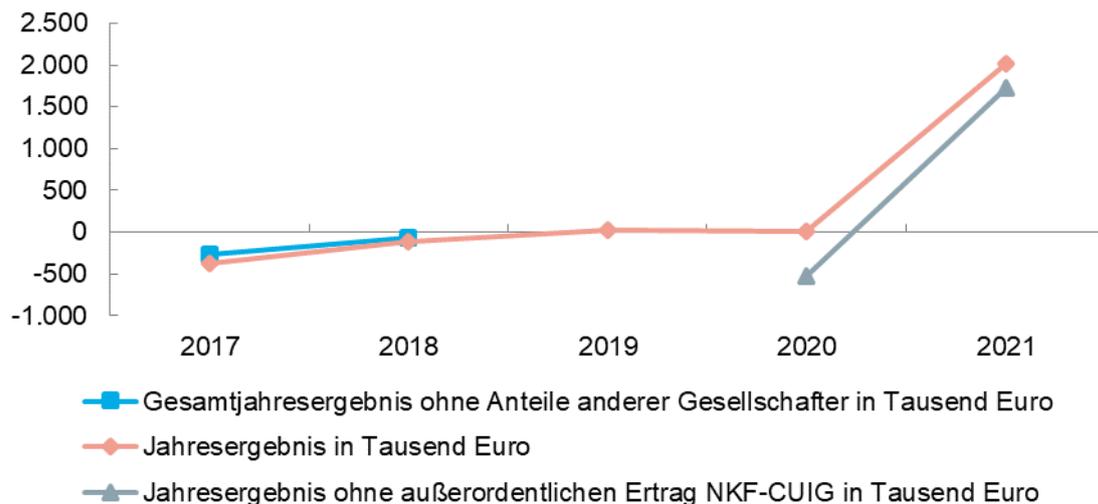
Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse 2017 bis 2021 fallen mit -0,37 Mio. Euro bis 2,01 Mio. Euro jeweils deutlich besser aus als geplant. Seit 2019 erreicht die Stadt Rütthen bereits den Haushaltsausgleich, der laut Haushaltssicherungskonzept für 2022 vorgesehen war. Neben positiven konjunkturellen Effekten sind Erträge aus Holzverkäufen des städtischen Forstes wesentlich dafür verantwortlich. 2020 und 2021 wirken sich außerordentliche Erträge zur Isolierung der pandemiebedingten Belastungen von 0,53 Mio. Euro und 0,27 Mio. Euro zudem positiv auf das Jahresergebnis aus.

*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 Stadt Rütthen in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG).

Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Rütthen die infolge der Corona-Pandemie und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die **Stadt Rütthen** hat mit dem Jahresabschluss 2019 erstmals seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement ein ausgeglichenes Ergebnis vorgelegt. Damit erreichte sie zwei Jahre vor der ursprünglichen Planung das Ziel der Haushaltssicherung.

Bis 2018 musste die Stadt Gesamtabschlüsse aufstellen, die wesentliche ausgegliederte Aufgabenbereiche berücksichtigen. Dabei handelt es sich um die eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Stadtwerke Rüthen mit den Sparten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Im Betrachtungszeitraum fallen die Gesamtergebnisse etwas besser aus als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes.

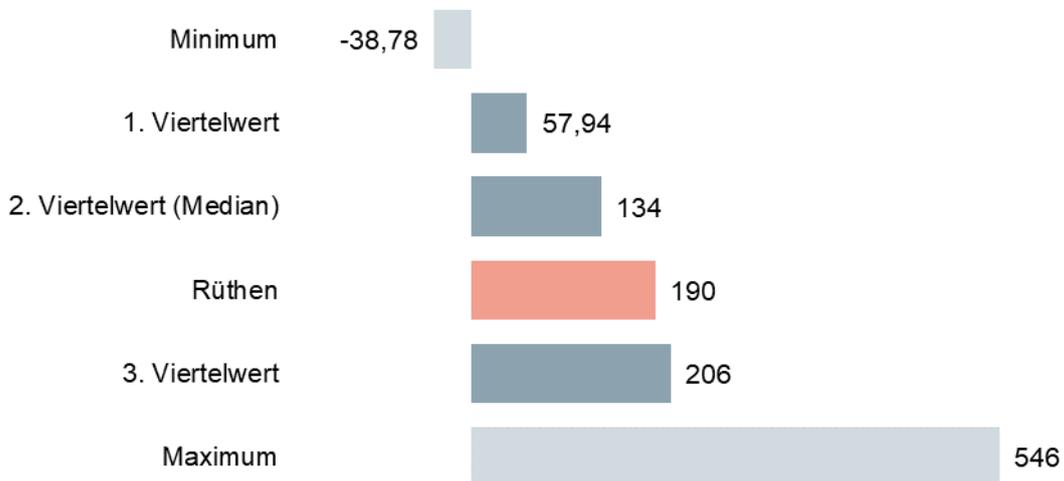
Bereits die Haushaltsjahre 2017 und 2018 schlossen um 1,62 Mio. Euro bzw. 2,24 Mio. besser ab als geplant. Seit 2019 weist die Stadt Rüthen Überschüsse aus. Die Jahresergebnisse lagen zwischen 1,14 Mio. Euro und 3,20 Mio. Euro über dem Planergebnis. Die positive konjunkturelle Entwicklung wirkt sich vor allem bei Gewerbesteuererträgen aus, die im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 zwischen 0,63 Mio. Euro und 1,43 Mio. Euro über dem Ansatz liegen. Im ersten Pandemiejahr 2020 erhielt die Stadt zudem 148.000 Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz.

Der Verkauf von Baugrundstücken, aber auch höhere Erträge aus Holzverkäufen tragen ebenfalls zur Kompensation von überplanmäßigen Aufwendungen bei. Dies betrifft im Wesentlichen Aufwendungen für Unternehmereinsätze im Forst und forstliche Kulturmaßnahmen, aber auch die Straßen- und Gebäudeunterhaltung. Vor allem die Haushaltsjahre 2019 bis 2021 sind von deutlichen Planüberschreitungen bei Erträgen und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem städtischen Forst geprägt. Dazu gehört auch die Zuführung zu Rückstellungen für Aufforstungsverpflichtungen, die die Stadt Rüthen seit 2019 ausweist und aktuell bei 2,87 Mio. Euro liegt.

Positiv beeinflusst wird das Jahresergebnis 2021 zudem durch die Auflösung nicht mehr benötigter Instandhaltungsrückstellungen (Rathaus und Stadtmauer) in Höhe von 1,04 Mio. Euro.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Rüthen wie folgt:

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit dem Jahresergebnis je Einwohner positioniert sich die Stadt Rüthen innerhalb der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Da allerdings bei der Stadt pandemiebedingt außerordentliche Erträge als Bilanzierungshilfe enthalten sind, weist die gpaNRW das Jahresergebnis auch um diese bereinigt aus:

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

Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
163	-176	24,46	107	185	526	47

Der außerordentliche Ertrag beläuft sich 2021 auf 27 Euro je Einwohner. Auch hier positioniert sich die Stadt Rüthen überdurchschnittlich und weist einen höheren Wert als die Hälfte der Vergleichskommunen aus.

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 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen.

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.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Rüthen	
Jahresergebnis	2.010
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	9.902
Bereinigungen Sondereffekte	266
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.158</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	8.254
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>96</b>

Die hier berücksichtigten durchschnittlichen Gewerbesteuererträge liegen eine Mio. Euro unter den tatsächlich erzielten Gewerbesteuern des Haushaltsjahres 2021. Dies gilt auch für die konjunkturabhängigen Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen und Ausgleichsleistungen: Diese sind um 0,65 Mio. Euro höher als der Durchschnitt der Vorjahre. Gleichzeitig sind die Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage jeweils nur 0,15 Mio. höher als der Durchschnitt.

Das strukturelle Ergebnis 2021 verdeutlicht, dass die Stadt Rüthen von Sondereffekten und von hohen Erträgen bei der Gewerbesteuer und den Anteilen an Einkommens- sowie Umsatzsteuer profitieren konnte. Werden diese Effekte bereinigt, verbleibt zwar noch ein geringes positives Ergebnis. Die Plan-Daten bestätigen jedoch, dass die strukturelle Situation noch nicht gefestigt ist.

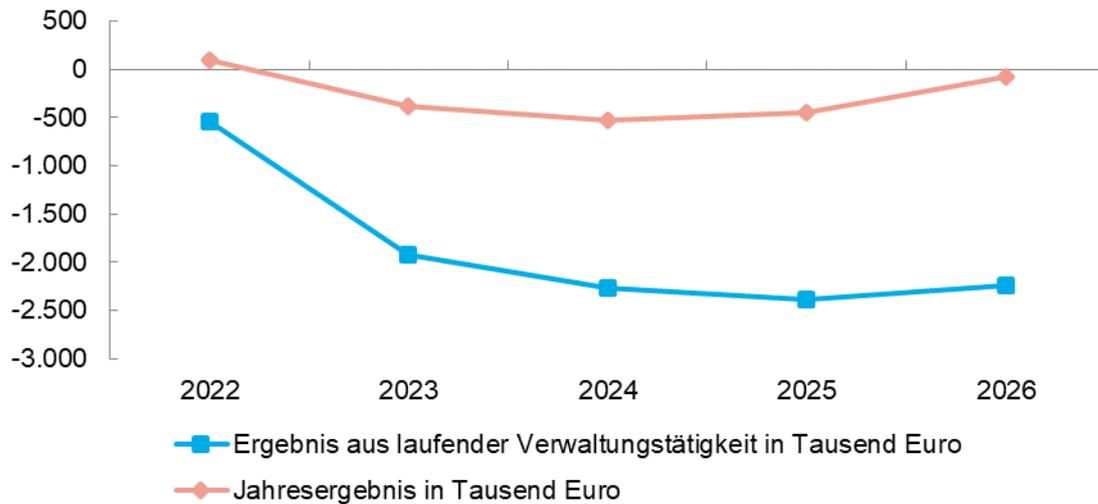
Im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ stellt die gpaNRW die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht dar.

#### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Rüthen plant bis 2026 durchgängig negative Jahresergebnisse von gesamt -1,44 Mio. Euro. Die Planung wird durch hohe allgemeine Risiken bestimmt. Ohne die Isolierung der Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Krieg gegen die Ukraine als außerordentliche Erträge fielen die Ergebnisse ab 2023 um 8,01 Mio. Euro schlechter aus. Hieraus ergeben sich Belastungen für die Zukunft.

*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 Stadt Rütthen in Tausend Euro 2022 bis 2023



Die **Stadt Rütthen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von - 72.000 Euro.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Rütthen ab 2022 bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums bereits deutlich steigende Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CUIG einplant. Die daraus resultierenden außerordentlichen Erträge bewegen sich zwischen 0,63 Mio. Euro und 2,16 Mio. Euro. Insgesamt betragen sie 8,01 Mio. Euro. Nach jetziger Gesetzeslage darf mit dem Haushalt 2024 die Isolierung entsprechender Belastungen nicht mehr eingeplant werden. Die Stadt berücksichtigt Mindererträgen bei Steuerbeteiligungen und Schlüsselzuweisungen sowie Mehraufwendungen bei Sozialleistungen, Kreis- und Jugendamtsumlage und für die Gas- und Stromversorgung. Das oben dargestellte Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt die Entwicklung der Jahresergebnisse ohne diese Ertragsposition.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2022 sieht nach örtlicher Prüfung gegenüber der obigen Planung einen deutlich höheren Überschuss vor. Die genaue Höhe stand zum Abschluss der überörtlichen Prüfung noch nicht fest, da noch Korrekturbuchungen ausstanden.

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 Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	6.182 (5.186)	5.800	-382 (614)	-1,27 (2,26)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.605 (5.281)	7.045	1.440 (1.761)	4,68 (5,93)
Schlüsselzuweisungen	3.061 (2.597)	2.768	-293 (171)	-1,99 (1,28)
Sonstige ordentliche Erträge	2.170	791	-1.379	-18,27
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.765	693	-2.072	-24,17
Außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG	286	2.162	1.876	49,83
Übrige Erträge	12.012	12.347	334	0,55
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	5.967	6.713	745	2,38
Steuerbeteiligungen	643	456	-187	-6,64
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.160	4.864	-2.296	-7,44
Kreisumlage	5.737	7.147	1.410	4,49
Jugendamtsumlage	3.885	5.055	1.170	5,41
Übrige Aufwendungen	6.393	5.281	-1.112	-3,75

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

nungsbasis. 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.

Der geplante Ansatz der **Gewerbsteuer** für 2023 liegt 0,70 Mio. Euro oberhalb des Vorjahresansatzes. Für 2022 erwartet die Stadt Rütthen erneut einen deutlich besseren Gewerbesteuerertrag als geplant. Daher hat sie den aktuellen Ansatz gegenüber der Haushaltsplanung 2022 nach oben korrigiert, der um 0,38 Mio. Euro unter dem bislang höchsten Gewerbesteuerertrag 2021 liegt. Die Stadt plant mit kontinuierlich 5,80 Mio. Euro jährlich bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums vorsichtig und legt abweichend von sonstigen Positionen hier nicht die Orientierungsdaten für 2023 bis 2026<sup>15</sup> zugrunde. Damit will sie den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Entsprechend rückläufig plant die Stadt Rütthen die korrespondierende **Gewerbsteuerumlage** für denselben Zeitraum.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ergibt sich zum Jahresergebnis 2021 eine deutliche Steigerung bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums. Diese beträgt insgesamt 1,44 Mio. Euro bzw. eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 4,68 Prozent auf Basis des Ertrags 2021. Die Stadt Rütthen setzt die jährliche Steigerung laut Vorbericht analog der Orientierungsdaten auf Basis des Planansatzes 2022 an. Diese entsprechen in etwa der durchschnittlichen prozentualen Anpassung auf Basis der mittleren Erträge 2021 unter Berücksichtigung der Vorjahre.

Den Ansatz der **Schlüsselzuweisungen** ermittelt die Stadt Rütthen laut Vorbericht zum Haushaltsplan auf Basis der Planungsrichtwerte des Städtetages Nordrhein-Westfalen. In Wechselwirkung zur in der Referenzperiode gestiegenen eigenen Steuerkraft sinken die erwarteten Schlüsselzuweisungen um voraussichtlich 0,30 Mio. Euro bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums.

Wie bereits erläutert sind die **privatrechtlichen Leistungsentgelte** sowie die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** seit 2019 höher ausgefallen als geplant. Dies hängt mit Holzverkäufen und damit einhergehenden Aufwendungen, auch für Wiederaufforstung, zusammen. Die Stadt Rütthen geht aktuell nicht davon aus, dass sich die positiven Effekte der letzten Jahre längerfristig realisieren lassen. Vielmehr erwartet sie negative Jahresergebnisse aus dem Forstbetrieb aufgrund des aktuellen Forstwirtschaftsplans. Für die Schäden im Forst durch die Trockenheit etc. der letzten Jahre hat die Stadt entsprechende Rückstellungen gebildet, die sie in den kommenden Jahren in Anspruch nehmen will. Insofern ist die aktuelle Planung der obigen Ertrags- und Aufwandspositionen entsprechend restriktiv ausgefallen.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** erklären sich die rückläufig geplanten Ansätze im Wesentlichen durch die 2021 aufgelösten Instandhaltungsrückstellungen.

Die Stadt Rütthen plant mit dem Haushalt 2023 **außerordentliche Erträge nach NKF-CUIG** bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums von rund acht Mio. Euro ein. Damit sollen pandemie- und kriegsbedingte Mindererträge und Mehraufwendungen abgedeckt werden,

<sup>15</sup> Orientierungsdaten 2023 - 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen: Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung 304-46.05.01-264/22 Vom 22. November 2022

um die Stadt haushaltswirtschaftlich handlungsfähig zu erhalten. Da das NKF-CUIG nach aktuellem Stand nicht verlängert wird, besteht insofern hier ein Planungsrisiko.

Die Stadt Rütthen plant gegenüber 2021 bis 2026 einen Anstieg der **Personalaufwendungen** um durchschnittlich 2,38 Prozent jährlich. Ab dem Jahr 2023 weist sie dabei insgesamt rund drei zusätzliche Stellen aus. Diese betreffen neben Stellennachbesetzungen die Kindertagesbetreuung, Schulsozialarbeit, Asylbetreuung, Reinigung sowie Stadtplanung. Damit erhöht sich der Haushaltsansatz 2023 um 0,55 Mio. Euro bzw. 9,26 Prozent auf nunmehr 6,55 Mio. Euro. Auf dieser Basis schreibt die Stadt die Ansätze bis 2026 fort. Die Steigerungsraten ab 2024 fallen jedoch mit 0,55 Prozent und jeweils rund einem Prozent in den Folgejahren eher gering aus. Aufgrund des im April 2023 erzielten - historisch hohen - Tarifiergebnis wird die mittelfristig geplante Steigerung ggf. nicht ausreichen. Dies kann möglicherweise durch die sehr hohe Steigerung zum aktuellen Jahr ausgeglichen werden. Dennoch ist die Planung risikobehaftet und zum neuen Haushaltsjahr 2024 zu überprüfen.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind besonders von der aktuellen hohen Inflation betroffen. Aufwendungen für Energie, vor allem Strom und Gas belasten mittelfristig weiter den Haushalt. Die Stadt Rütthen isoliert die erwarteten Kostensteigerungen über außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beinhalten vor allem die Energieversorgung, die Straßenunterhaltung durch die Stadtwerke Rütthen, Reinigungsleistungen, Holzeinschlag sowie die Unterhaltung kommunaler Grundstücke und Gebäude, Abfallbeseitigung. Auf Basis des Jahresergebnisses 2021 ist eine Hochrechnung bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes nicht repräsentativ. Die Haushaltsansätze wurden 2021 teilweise deutlich überschritten, z.B. durch Unternehmerleistungen für den Forst oder bei der Gebäudeunterhaltung. 2022 sank der Haushaltsansatz um vier Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Mit einem Ansatz von 4,82 Mio. Euro für 2023 liegt dieser 16,11 Prozent über dem des Haushaltsjahres 2022. Allerdings plant die Stadt Rütthen 2024 nur eine geringere Steigerungsrate von 0,73 Prozent ein, die bis 2026 rückläufig ausfällt. Eingepreist in diesen Ansätzen sind die oben genannten kriegsbedingten Kostensteigerungen in der Energieversorgung. Die übrigen Ansätze plant die Stadt aufgrund bekannter Unterhaltungsmaßnahmen und vereinbarter Kostenübernahmen mit den Stadtwerken. Diese werden jeweils mit der aktuellen Haushaltsplanung konkretisiert. Angesichts der ungewissen Kostenentwicklung in allen betroffenen Bereichen geht die gpaNRW davon aus, dass die geringen bzw. negativen Steigerungsraten in der mittelfristigen Planung nachjustiert werden müssen. Insofern besteht ein entsprechendes Planungsrisiko.

Die allgemeine **Kreisumlage** sowie die **Jugendamtsumlage** sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Die Jugendamtsumlage wird sich 2026 gegenüber 2017 auf 5,05 Mio. Euro knapp verdoppelt haben, während die allgemeine Kreisumlage auf 7,15 Mio. Euro um 1,84 Mio. Euro steigt. Die Stadt Rütthen erwartet mittelfristig weitere deutliche Steigerungen bei beiden Positionen. Sie orientiert sich bei ihrer Planung an den vom Kreis Soest bekanntgegebenen Umlagesätzen und berücksichtigt die Entwicklung der eigenen Steuerkraft. 2023 und 2024 plant der Kreis, erwartete Fehlbeträge aus der Ausgleichsrücklage zu decken. 2025 wird laut Prognose des Kreises dann der Umlagebedarf deutlich steigen und die Umlagesätze müssen angehoben werden.

Mit dem Haushaltsplan 2024 wird die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu konkretisieren sein. Grundsätzlich bestehen

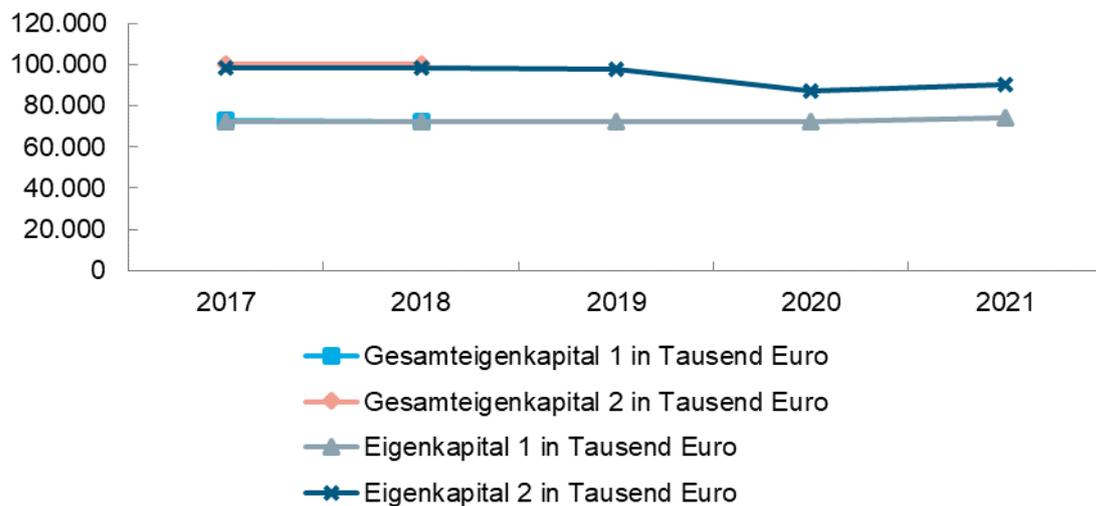
insbesondere bei den konjunkturabhängigen Erträgen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Eine realistische Planung wird durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Rüthen verfügt weiterhin über ein vergleichsweise hohes Eigenkapital. Neben Überschüssen ab 2019 liegt dies u.a. am hohen Waldvermögen der Stadt.

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

**Eigenkapital Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2021**



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

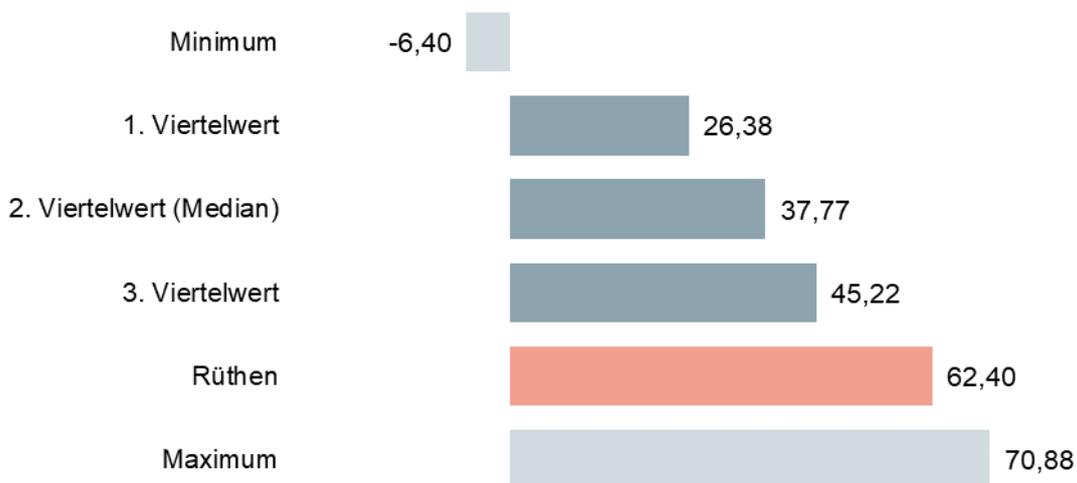
Trotz Haushaltssicherung verfügt die **Stadt Rüthen** über einen steigenden Anteil des Eigenkapitals im Zeitraum 2017 bis 2021. Der hohe Eigenkapitalverzehr ab 2008 durch die defizitäre Haushaltssituation setzt sich somit nicht weiter fort. Im Wesentlichen ist dies auf die Ergebnisverbesserungen in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 sowie die Überschüsse von gesamt 2,02 Mio. Euro seit 2019 zurückzuführen. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Rüthen auch aufgrund ihres hohes Waldvermögens über eine gute Eigenkapitalausstattung verfügt. Den Festwert für das Waldvermögen hat die Stadt 2022 mit dem Forsteinrichtungswerk aktualisiert. Laut Auskunft der Stadt haben sich aufgrund steigender Werte für Grund und Boden sowie der Entwicklung der Absatzpreise trotz der Schäden im Forst durch Borkenkäfer etc. keine Wertreduzierungen ergeben. Mit der 2020 erfolgten Ausgliederung des Infrastrukturvermögens (Straßenvermögen ohne Grund und Boden sowie korrespondierende Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) ergeben sich die in Anlage 4 aufgeführten Veränderungen in der Eigenkapitalstruktur. Positiv wirkt sich auch die im Rahmen des Konsolidierungsprozesses abgebauten Verbindlichkeiten für investive und Liquiditätskredite auf die verbleibende Größe des Eigenkapitals aus.

Allerdings haben sich die Bilanzwerte des übrigen Sachanlagevermögens - hauptsächlich der bebauten Grundstücke aufgrund fehlender Investitionstätigkeit - weiter deutlich reduziert. Siehe dazu auch Kapitel 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe.

Die Überschüsse ab 2019 hat die Stadt Rüthen nach Verwendungsbeschluss der Stadtvertretung der Ausgleichsrücklage zugeführt. Mit diesen Mitteln besteht nun absehbar ein Puffer für die geplanten Defizite. Bislang ergeben sich aufgrund der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG bis 2026 daher keine erneuten Reduzierungen der allgemeinen Rücklage. Treten die oben genannten haushaltswirtschaftlichen Risiken der mittelfristigen Planung nicht ein, ist aktuell trotz der hohen Bilanzierungshilfe nicht von einer erneuten Haushaltssicherung auszugehen. Allerdings werden die Abschreibungen der abgegrenzten finanzwirtschaftlichen Schäden aufgrund von Pandemie und Ukraine-Krieg ab 2026 entweder jährliche Belastungen oder eine einmalige Reduzierung der allgemeinen Rücklage in entsprechender Höhe nach sich ziehen. Zudem besteht das Risiko, dass beginnend mit dem Haushalt 2024 kein außerordentlicher Ertrag nach NKF-CUIG mehr eingeplant werden darf.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Rüthen wie folgt:

**Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021**



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Rüthen gehört 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
76,04	20,76	61,62	69,47	77,40	86,50	51

Unter Berücksichtigung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ergibt sich für 2021 eine Eigenkapitalquote 2 deutlich über dem Median der Vergleichskommunen.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

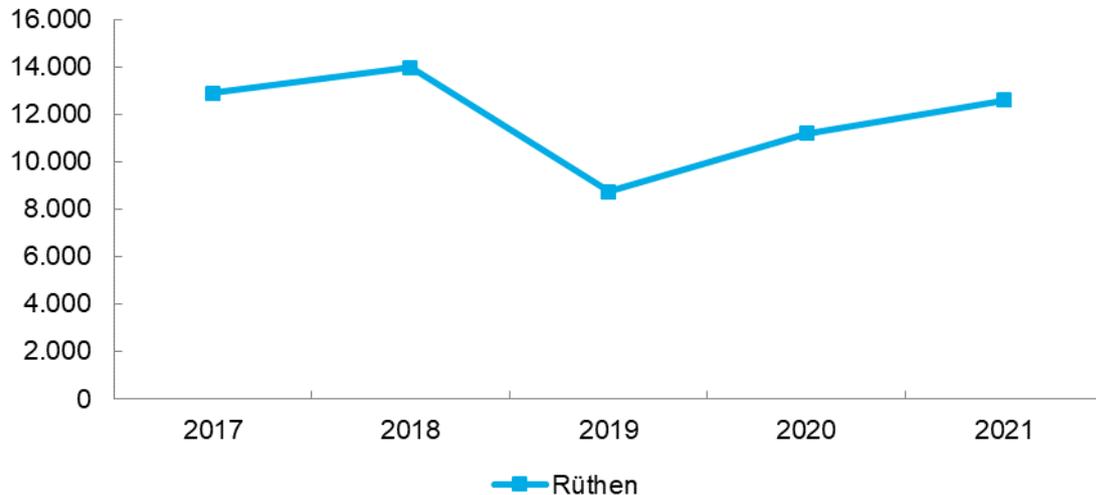
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. 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 Stadt Rüthen ist aktuell noch unterdurchschnittlich verschuldet. Die restriktive Kreditaufnahme während der Haushaltssicherung hat investive Kreditverbindlichkeiten reduziert. Liquiditätskredite konnte die Stadt vollständig ablösen. Ab dem Haushalt 2023 sind jährlich Liquiditätskredite zur laufenden Aufgabenfinanzierung geplant. Notwendige Bau- und Sanierungsmaßnahmen erfolgen ab 2022. Dazu wird die Stadt Rüthen voraussichtlich 20 Mio. Euro an investiven Krediten benötigen.

*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 Stadt Rütthen in Tausend Euro 2017 bis 2021



Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018: Gesamtabschlüsse der Stadt Rütthen, für 2019 bis 2021 haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert (siehe Tabelle 6 der Anlage). Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

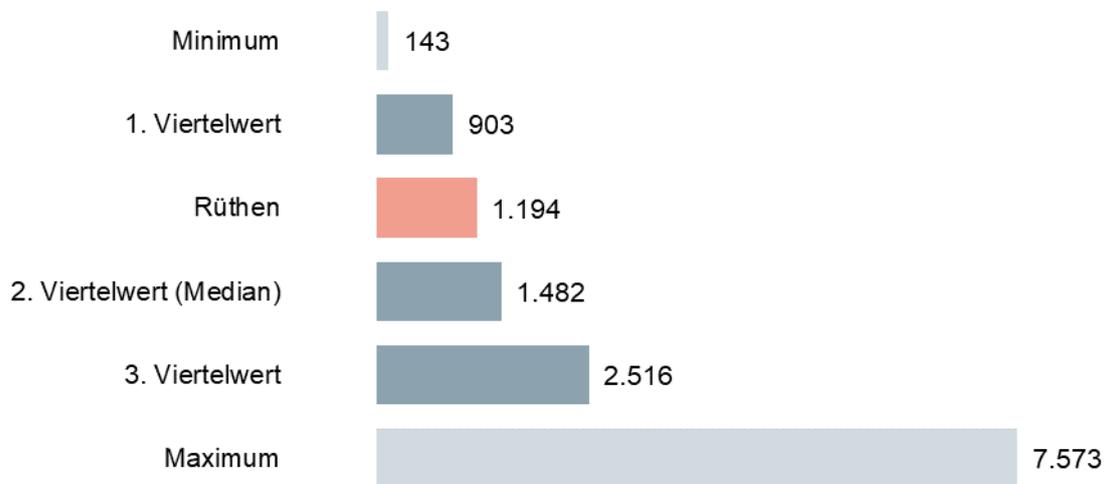
Der **Konzern Stadt Rütthen** hat während der Haushaltssicherung bis einschließlich 2019 kontinuierlich seine investiven Kreditverbindlichkeiten abgebaut bzw. eine Nettoneuverschuldung vermieden. Für die Sanierung der Stadthalle nahm die Stadt Rütthen im Haushaltsjahr 2020 einen Investitionskredit in Höhe von 1,30 Mio. Euro auf.

Bis einschließlich 2018 benötigte die Stadt Kredite in Höhe von fünf Mio. Euro zur Deckung ihres Liquiditätsbedarfes. Diese konnte sie 2019 vollständig ablösen.

Zur Finanzierung geplanter großer Investitionen im Baubereich und umfangreicher Sanierungsmaßnahmen plant die Stadt Rütthen zwischen 2022 und 2026 die Aufnahme von 20 Mio. Euro investiver Kredite.

Interkommunal positioniert sich die Stadt Rütthen 2021 mit ihren Gesamtverbindlichkeiten wie folgt:

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



Die Stadt Rüthen ist 2021 auf Konzernebene unterdurchschnittlich verschuldet. Insgesamt ist der Wert je Einwohner allerdings rund 100 Euro höher als im ersten Gesamtabschluss 2010, der in der letzten überörtlichen Prüfung ermittelt wurde.

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



Zum Umgang mit Kreditaufnahmen und dem Umfang der aktuellen Kreditverträge finden sich Ausführungen in Kapitel 1.4.5 Kredit- und Anlagenmanagement.

Von 2019 bis 2022 bestand kein Bedarf an Liquiditätskrediten. Für das laufende Haushaltsjahr 2023 hat die Stadt Rüthen die unterjährige Aufnahme von sieben Mio. Euro vorgesehen. Diese sollen bis zum Jahresende vollständig getilgt werden. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums plant die Stadt jährliche Liquiditätskredite in Höhe von sieben Mio. Euro aufzunehmen. Dies entspricht der aktuell vorgesehenen maximal möglichen Kreditermächtigung und wird daher in der Planung ausgewiesen. Bislang musste die Stadt im laufenden Haushaltsjahr 2023 noch keine Liquiditätskredite in Anspruch nehmen.

Vorhandene liquide Mittel werden zur Finanzierung städtischer Bauvorhaben eingesetzt. Sollten darüber hinaus Risiken aus der Finanzplanung eintreten, könnte dies auch den Liquiditätsbedarf der Stadt beeinflussen. Diese gehen derzeit mit steigender Zinsbelastung einher.

### 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. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen bestehen können. Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung der **Stadt Rütthen** enthalten keine Restnutzungsdauern. Daher hat die gpaNRW hilfsweise die Restnutzungsdauern der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschrieben. Danach ergeben sich folgende Anlagenabnutzungsgrade für die städtischen Gebäude:

#### Anlagenabnutzungsgrade Stadt Rütthen 2021

Grund- und Kennzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	60	30	<b>50</b>
Verwaltungsgebäude	70	40	<b>43</b>
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	60	34	<b>43</b>
Feuerwehrgerätehäuser	60	11	<b>82</b>
Schulgebäude	80	19	<b>76</b>
Schulsporthallen	60	17	<b>72</b>
Tageseinrichtungen für Kinder	70	16	<b>77</b>
Hallenbäder	55	23	<b>58</b>

Die Anlagenabnutzungsgrade der obigen Gebäudearten sind aufgrund der nur geringfügigen Investitionen seit 2017 entsprechend gestiegen. Lediglich bei den Wohnbauten erfolgten seit

2017 aktivierungsfähige Maßnahmen von 40.000 Euro. Die Stadt hat aufgrund der Haushaltssicherung aufgeschobene umfangreiche Sanierungsmaßnahmen und Neubauten ab 2022 eingeplant. Dazu gehört die Komplettsanierung des Rathauses und einiger Feuerwehrgerätehäuser sowie der Neubau von zwei Stützpunkten. Das von 2022 bis 2026 geplante Investitionsvolumen für Baumaßnahmen ist mit 46,72 Mio. Euro beziffert.

Als Schulstandort hat die Stadt Rütthen ihre Schulgebäude in den letzten Jahren energetisch ertüchtigt und sieht diese derzeit trotz des bilanziell hohen Anlagenabnutzungsgrades von 76 Prozent in einem guten Zustand. Dies gelte auskunftsgemäß auch für die Kindertageseinrichtungen.

Die im Sondervermögen bilanzierten Kanalleitungen und technischen Anlagen waren nicht Gegenstand unserer Prüfung. Für das Straßenvermögen stehen derzeit keine Daten zur Auswertung zur Verfügung. Die Stadt Rütthen hat 2020 die Straßen, Wege und Plätze in eine separate Sparte des Eigenbetriebs Stadtwerke Rütthen ausgegliedert. Von 2017 bis 2019 hat die Stadt Rütthen wieder verstärkt in ihr Straßenvermögen investiert und so den Bilanzwert um rund drei Mio. Euro auf 40,80 Mio. Euro steigern können. Dieses wurde mit der Ausgliederung und Neubewertung ausgebucht und findet sich ab 2020 im Bilanzwert unter Finanzanlagen. In der letzten überörtlichen Prüfung ergab sich zum Stichtag 31. Dezember 2016 mit 73 Prozent ein hoher Anlagenabnutzungsgrad für die Straßen. Die Stadt hat bis 2019 eine eher kurze Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren für die Straßen angesetzt. Dadurch ergab sich ein vergleichsweise hoher Anlagenabnutzungsgrad. Im Zuge der Ausgliederung hat die Stadt diese für die Straßen um acht Jahre erhöht. Damit liegt die Gesamtnutzungsdauer nun am oberen Ende der NKF-Rahmentabelle<sup>16</sup>. Die gpaNRW weist diesbezüglich darauf hin, dass lange Gesamtnutzungsdauern das Risiko vorzeitiger Ersatzinvestitionen oder Sanierungen bergen. Aufgrund der reduzierten Investitionstätigkeit im Rahmen der Haushaltskonsolidierung könnte sich dieses Risiko zumindest mittelfristig weiter verschärfen. Die Stadt Rütthen sollte daher sicherstellen, dass sie auskömmliche finanziellen Leistungen des Kernhaushaltes an die Stadtwerke einplant, um künftigen Vermögensverzehr der Infrastruktur aufzufangen.

### **1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)**

Die folgende Tabelle zeigt, ob eine Kommune ihre geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken kann oder inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen.

<sup>16</sup> NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer (GND) für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW))

### Salden der Finanzplanung Stadt Rüthen in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	456	-1.074	-1.420	-1.524	-1.390
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.373	-9.069	-9.231	-5.847	-3.780
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-6.916</b>	<b>-10.143</b>	<b>-10.651</b>	<b>-7.372</b>	<b>-5.169</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.775	3.755	10.755	10.755	10.755
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-3.141</b>	<b>-6.388</b>	<b>104</b>	<b>3.383</b>	<b>5.586</b>

Ab dem Haushaltsjahr 2023 erwartet die Stadt Rüthen negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von gesamt 5,40 Mio. Euro. Der Saldo aus Investitionstätigkeit beträgt zwischen 2022 und 2026 geplant -29,30 Mio. Euro. Vorgesehen ist unter anderem die Sanierung des Rathauses. Dazu sind Fördermittel aus der Städtebauförderung eingeplant. Weitere Neubau- sowie Sanierungsmaßnahmen betreffen die Feuerwehrgerätehäuser. Zwar plant die Stadt zur Finanzierung der geplanten investiven Maßnahmen auch Zuwendungen und Beiträge ein. Diese reichen jedoch nicht aus, so dass zusätzliche Kreditaufnahmen von 20 Mio. Euro vorgesehen sind.

Nach der restriktiven Investitionstätigkeit während der Haushaltssicherung investiert die Stadt Rüthen nun deutlich mehr in ihr Anlagevermögen. Allerdings konnten bereits 2021 lediglich knapp 28 Prozent der vorgesehenen Mittel für Investitionen verausgabt werden. Unter Berücksichtigung investiver Ermächtigungsübertragungen ist für die Folgejahre ein ähnlich hohes Volumen eingeplant. Bislang bewegten sich die Ermächtigungsübertragungen auf einem vergleichsweise geringen Niveau, siehe Kapitel 1.4.3 dieses Teilberichtes. Sollten sich die großen Projekte ab 2023 nicht entsprechend umsetzen lassen, wirkt sich dies auf Kreditbedarfe und Fördermittelabrufe aus. Zum Umgang mit Fördermitteln verweisen wir auf Kapitel 1.4.4.

Beim Finanzmittelbedarf werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie des Krieges gegen die Ukraine deutlich. Dem außerordentlichen Ertrag bzw. der Bilanzierungshilfe 2021 ff. stehen keine Einzahlungen gegenüber. Die entsprechenden Minder-Einzahlungen sowie Mehr-Auszahlungen ziehen direkt einen höheren Liquiditätsbedarf und zusätzliche Verschuldung nach sich. Dadurch schränkt sich die Handlungsfähigkeit der Kommune künftig ggf. weiter ein.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Rüthen 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 und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

## 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen und weiteren Transferaufwendungen, sind weitere Konsolidierungsbemühungen notwendig. Ziel sollte ein ausgeglichener Haushalt sein, der der Stadt Rütthen eigene Handlungsspielräume eröffnet.

*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.*

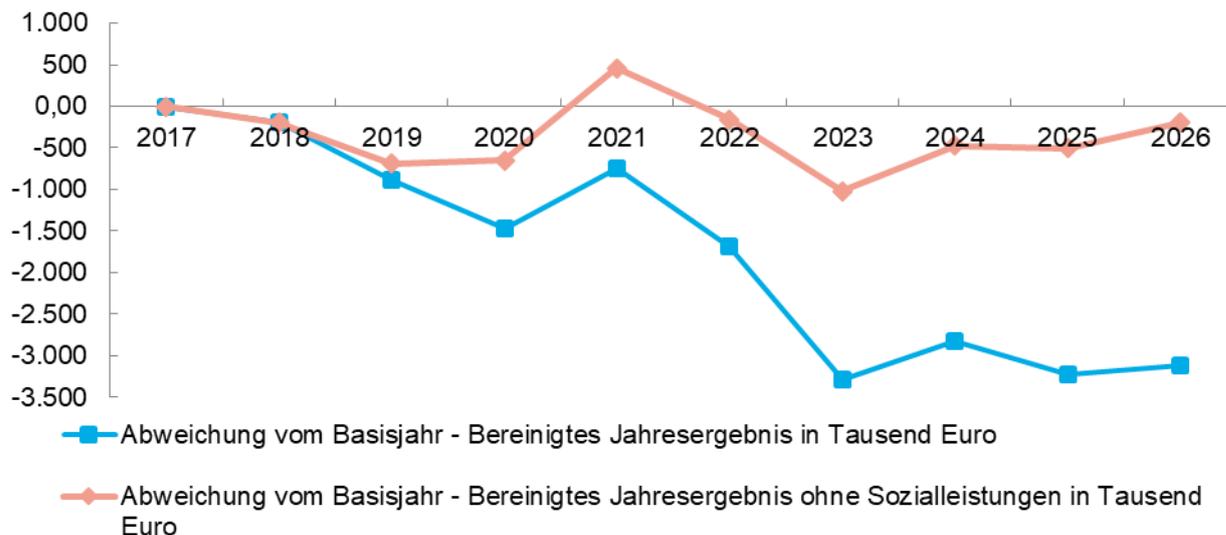
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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 pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Rütthen ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt 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 ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2026



Jahresergebnisse 2017 bis 2021, Haushaltsplan 2022 bis 2023, mittelfristige Finanzplanung 2024 bis 2026

Die **Stadt Rüthen** begann mit dem HSK 2012 eine auf zehn Jahre ausgerichtete Konsolidierungsphase. Dazu hat sie 2013 einmalig die Hebesätze der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer angehoben. Darüber hinaus sah das HSK vor, über Personalkonsolidierung mittels Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren Einsparungen zu realisieren. Um Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu reduzieren, hat die Stadt neben Standardabsenkungen auch eine Optimierung der Gebäudewirtschaft und des Energiemanagements vorgenommen. Zudem hat die Stadt ihren umfangreichen Gebäudebestand reduziert und wie oben ausgeführt, die Schulen energetisch saniert. Neben dem Ziel, eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden, entlastet die Ausgliederung und Neubewertung des Straßenvermögens ab 2020 den Haushalt.

Bei der letzten überörtlichen Prüfung haben wir festgestellt, dass die oben genannten Maßnahmen bis 2015 Wirkung zeigten. Ab 2016 setzte sich diese Entwicklung aufgrund notwendiger Instandhaltungen und steigender Sach- und Dienstleistungen nicht fort. Die Grafik zeigt ab 2017 einen weiterhin negativen Trend, der durch das Jahresergebnis 2021 unterbrochen wird. Grund für das gute Jahresergebnis sind die mit dem Holzeinschlag zusammenhängenden Erträge sowie die Auflösung nicht mehr benötigter Instandhaltungsrückstellungen. Ausgehend von 2017 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse um 3,21 Mio. Euro bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums. Dies ist im Wesentlichen durch die steigenden Sozialleistungen bedingt, wie die alternative Betrachtung ohne diese Aufwendungen zeigt. Die Überschüsse ab 2019 sind insofern überwiegend auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Zwar hält bislang auch in 2023 die zuletzt bessere haushaltswirtschaftliche Entwicklung an. Mit Blick auf die geplanten Defizite wird jedoch deutlich, dass weitere Konsolidierungsbemühungen erforderlich sein werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.

**1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern**

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Rütthen** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune (eher) durchschnittlich 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. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die Stadt Rütthen hat zur Konsolidierung ihres Haushaltes 2013 den Hebesatz der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer auf untenstehendes Niveau angehoben und bis zum aktuellen Haushalt 2023 beibehalten. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Rütthen mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

**Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)**

Hebesätze	Rütthen	Kreis Soest	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Grundsteuer A	350	329	321	294	247	254
Grundsteuer B	450	546	634	550	479	493
Gewerbesteuer	445	441	472	445	414	416

\* gewogener Durchschnittswert

\*\* Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 18.000 Einwohnern

**1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation**

→ **Feststellung**

Die Jahresabschlüsse der Stadt werden fristgerecht festgestellt. Alle erforderlichen Gesamtabschlüsse liegen vor. Die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft werden den zuständigen Gremien mit vierteljährlichen Finanzberichten vorgelegt. Die Stadt Rütthen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein.

*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 Rütthen** befand sich nach zwei Jahren mit nicht genehmigungsfähigem Haushalt ab dem Haushaltsjahr 2012 in der Haushaltssicherung. Die Kommunalaufsicht hob die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mit dem geplanten Haushaltsausgleich nach zehn Jahren mit dem Haushaltsjahr 2022 auf.

Im Prüfungszeitraum ab 2017 wurden die Haushalte nebst Haushaltssicherungskonzept erst im laufenden Haushaltsjahr verabschiedet und angezeigt. Üblicherweise legt der Bürgermeister den Entwurf der Haushaltssatzung im November der Stadtvertretung vor. Nach Haushaltsberatung und Beschlussfassung leitet die Stadt die Haushaltssatzung und soweit erforderlich das HSK üblicherweise Anfang Februar der Kommunalaufsicht zur Genehmigung weiter. Im Haushaltsjahr 2021 nutzte die Stadt Rütthen die pandemiebedingte Fristverlängerung bis Ende März zur Anzeige der Haushaltssatzung einschließlich Haushaltssicherungskonzept.

Daher befindet sich die Stadt Rütthen zu Jahresbeginn regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Ggf. sind damit Kostensteigerungen verbunden und Fördermittelanträge nicht realisierbar. Die Stadt sollte daher erwägen, ihre Haushaltsplanung früher zu beginnen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte der Stadtvertretung den Beratungsprozess zur Haushaltsplanung rechtzeitig ermöglichen, so dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.

Die Jahresabschlüsse stellt die Stadt Rütthen in der Regel im zweiten Quartal des Folgejahres auf und leitet diese den zuständigen Gremien zu. Die Feststellung durch die Stadtvertretung erfolgte jeweils unter Wahrung der gesetzlichen Fristen.

Ein unterjähriges Finanzberichtswesen war unter anderem Auflage der Kommunalaufsicht für die Genehmigung der Haushaltssatzungen. Die Kämmererei erstellt daher vierteljährliche Berichte zur Entwicklung der wesentlichen Aufwands- und Ertragsarten, der laufenden Investitionsmaßnahmen und der Entwicklung der Investitionskredite. Darüber hinaus nutzt die Stadt Rütthen die Finanzberichte unterjährig zur Steuerung und Information des Verwaltungsvorstandes und der Stadtvertretung bzw. Fachausschüsse. Dabei überwacht die Kämmererei die Haushaltsansätze zentral und kommuniziert diese bei Bedarf mit den Fachbereichen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Rütthen hat bislang in ihrer Haushaltssatzung keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 KomHVO NRW getroffen. Mit der Haushaltssicherung hat die Stadt festgelegt, keine konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Rütthen überträgt regelmäßig Mittel für investive Auszahlungen. Diese erhöhen den jeweiligen Planansatz. Die Stadt kann einen Teil der geplanten Investitionsmaßnahmen nicht im geplanten Zeitraum umsetzen.

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

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

Die **Stadt Rütthen** hat bislang keine Dienstanweisung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen erlassen oder Regelungen hierzu in ihre Haushaltssatzung aufgenommen. Während sich die Stadt in der Haushaltssicherung befand hat sie allerdings festgelegt, Ermächtigungsübertragungen möglichst nicht oder nur sehr zurückhaltend zu bilden und stattdessen die Ansätze neu zu planen. Geplante oder begonnene Projekte des Vorjahres, für die Ermächtigungsübertragungen vorgesehen sind, sind mit der aktuellen Haushaltsplanung zu prüfen und ggf. neu zu planen.

Die Stadt Rütthen überträgt keine konsumtiven Aufwendungen oder Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr.

#### Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2021

Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	4,90	36,01	226	36

Insofern liegen die übertragenen ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bei null, wie bei einem Viertel der Vergleichskommunen.

Dies gilt auch für die ordentlichen Auszahlungen je Einwohner, die bei drei Viertel der Vergleichskommunen ebenfalls bei null liegen.

Die Stadt Rütthen überträgt regelmäßig investive Auszahlungen ins Folgejahr. Diese Übertragungen werden von den einzelnen Fachbereichen jeweils im Januar angemeldet, durch den

Fachbereich Finanzen hinsichtlich der Höhe geprüft und gem. § 22 Abs. 4 KomHVO NRW der Stadtvertretung vorgelegt.

### Investive Auszahlungen Stadt Rürthen 2017 bis 2021

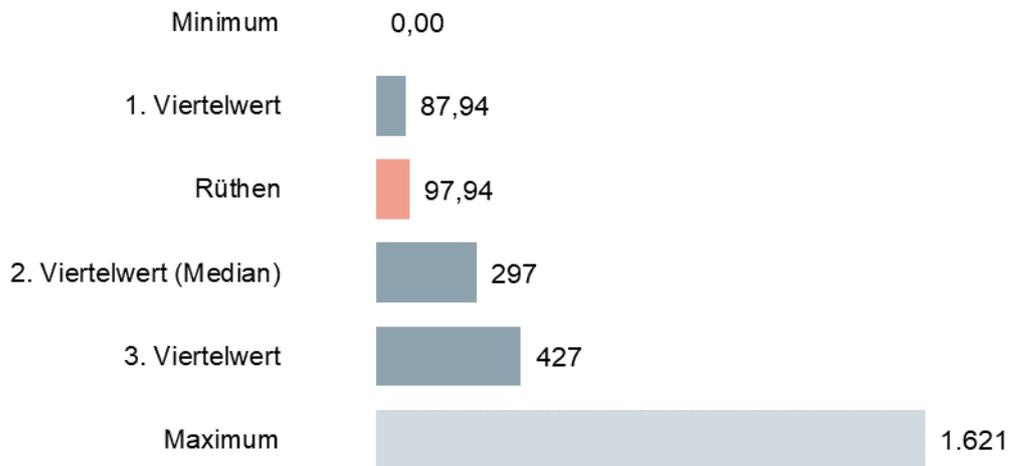
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.111	2.632	2.039	2.899	7.096
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	500	658	1.527	627	1.035
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>23,69</b>	<b>25,01</b>	<b>74,88</b>	<b>21,62</b>	<b>14,58</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.611	3.290	3.566	3.526	8.131
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>19,15</b>	<b>20,01</b>	<b>42,82</b>	<b>17,77</b>	<b>12,73</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.138	2.268	2.948	1.564	2.322
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>81,88</b>	<b>68,94</b>	<b>82,66</b>	<b>44,37</b>	<b>28,56</b>

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen schwanken zwischen 0,5 und 1,5 Mio. Euro im betrachteten Zeitraum. Sie erhöhen den Haushaltsansatz mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2019 um höchstens 25 Prozent. Trotzdem kann die Stadt Rürthen regelmäßig den fortgeschriebenen Ansatz nicht wie geplant verausgaben. Besonders deutlich bleiben die Jahresergebnisse in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hinter den zur Verfügung stehenden Mitteln zurück.

### Ansatzerhöhungsgrad in Prozent 2021

Rürthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,58	0,00	12,14	38,19	81,18	320	66

### Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



Sowohl beim Ansatzerhöhungsgrad als auch den einwohnerbezogenen Ermächtigungsübertragungen positioniert sich die Stadt Rüthen leicht oberhalb eines Viertels der Vergleichswerte.

Bei den Ermächtigungsübertragen für investive Auszahlungen je Einwohner flossen 67 Vergleichswerte ein, die sich wie folgt verteilen:



Die geringe Inanspruchnahme liegt zum einen am gestiegenen geplanten Investitionsvolumen. Die Stadt Rüthen hat im Rahmen der Haushaltssicherung sehr restriktiv Investitionen getätigt. Erst mit dem Haushaltsplan 2021 haben sich die geplanten Investitionen um das 2,3-fache des vorherigen Volumens auf 8,13 Mio. Euro erhöht. Zum anderen trugen zeitliche Verzögerungen bei der Haushaltsplanung, bedingt durch die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes und seit 2020 corona- und kriegsbedingt, dazu bei, dass Maßnahmen erst entsprechend spät ausgeschrieben werden konnten. Wie auch bei vielen anderen Kommunen verzögern sich diese Baumaßnahmen. Dies ist u.a. auf fehlendes Personal zurückzuführen.

Auch die Folgejahre sind betroffen: Die Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2022 liegen bei 1,1 Mio. Euro. Insgesamt plante die Stadt Rüthen Auszahlungen für Investitionen von 10,71 Mio. Euro.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. Um die Ermächtigungsübertragungen zu regulieren, setzt die Stadt Rüthen verstärkt auf Verpflichtungsermächtigungen für das nächste Haushaltsjahr.

Auch dies ist ein Weg, um das erste Jahr der Haushaltsplanung nicht zu überfrachten. Dennoch reicht das aktuell noch nicht aus, um die investiven Ermächtigungsübertragungen merklich zu verringern. Politik und Verwaltung der Stadt Rütthen sollten darauf hinwirken, dass investive Auszahlungen nur dann veranschlagt werden, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.

#### 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 Rütthen hat strategische Festlegungen getroffen, wie die Fördermittelakquise erfolgen soll. Diese sind bislang nicht verbindlich schriftlich niedergelegt.

*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 Rütthen** akquiriert regelmäßig Fördermittel. Dazu prüft sie bei jeder anstehenden Investition die Möglichkeit einer Förderung. Eine zentrale Stelle für die Prüfung von Fördermöglichkeiten existiert nicht. Zuständig für die einzelnen Investitionsmaßnahmen sind die jeweiligen Fachbereiche. Diese prüfen, ob Förderungen in Frage kommen, beantragen die Mittel und begleiten eigenverantwortlich den Prozess.

Die Stadt Rütthen hat bisher diese strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise nicht verbindlich verschriftlicht. Ob und inwieweit eine Maßnahme durchgeführt wird, entscheidet letztendlich der Rat bzw. Fachausschuss. Im Zuge der Investitionsentscheidung erstellt die Stadt nur selten Wirtschaftlichkeitsvergleiche bzw. fordert kaum Wirtschaftlichkeitsgutachten an. Grundsätzlich versucht die Stadt bei ihren investiven Projekten Fördermittel zu akquirieren und hierbei den maximal möglichen Fördersatz zu erhalten.

Die Abläufe und Prozesse der Akquise sind dezentral organisiert. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren sich eigenständig über Newsletter und Webseiten der Fördergeber, Förderbanken, Mitteilungsdienst des Städte- und Gemeindebundes sowie durch Förderrundbriefe. Bisher hat die Stadt sich nicht durch externe Dritte zu Fördermitteln beraten lassen.

Teilweise sind Fördermittelanträge bereits gescheitert, u. a., weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war. Die Förderverfahren werden von der Stadt oftmals als sehr bürokratisch bewertet. Der Aufwand für die Antragstellung mit allen Unterlagen und das Erstellen der Verwendungsnachweise ist aus Sicht der Stadt Rütthen teilweise unverhältnismäßig hoch.

Die Förderfähigkeit der Maßnahmen wird auskunftsgemäß im Haushaltsprozess regelmäßig geprüft. Jedoch ist eine solche Prüfung oder Abwägung nicht verschriftlicht vorgegeben. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Fachbereichen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nur deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie dabei einbeziehen.

### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

#### → **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Rütthen derzeit dezentral. Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen ist bislang nicht eingerichtet.

*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 Rütthen** bewirtschaftet und steuert ihre erhaltenen Fördermittel dezentral. Die zuständigen Fachbereiche sind jeweils selbst dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden umgesetzt und Fristen eingehalten werden. Ebenso sind diese für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig. Hierzu hat die Stadt bisher keine Standards oder Prozesse vorgegeben. Auch ein Fördercontrolling ist bislang nicht eingerichtet. Aktuell erstellt die Stadt auch

keine Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte oder zur Einhaltung des Budgets. Bei Bedarf wird dazu in den zuständigen politischen Gremien berichtet.

Die Fördermittel werden auskunftsgemäß durch die Stadt in der Regel rechtzeitig abgerufen. Rückforderungen von Fördermitteln sind nicht bekannt. Die Dokumentation der Projektumsetzung erfolge lückenlos und Verwendungsnachweise würden üblicherweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Die Stadt Rütthen strebt eine zentrale Erfassung der Fördermaßnahmen an. Diese sei in Teilen in Form einer Excel-Datei schon vorhanden. Eine zentrale Übersicht, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden, kann die Verwaltung derselben vereinfachen. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung).
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere auch die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf Grundlage dieser Daten kann die Stadt Rütthen ein förderbezogenes und in Abwägung mit zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessenes Berichtswesen aufbauen. Die Berichte können beispielsweise anlässlich von Projekt-Meilensteinen der Fördermaßnahmen oder in regelmäßigen Intervallen erfolgen. Dabei sollte der Aufwand sachgerecht bleiben.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu könnte sie die zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln weiter ausbauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.

Die Stadt Rütthen erwägt, die Vorlagen und regelmäßige Berichterstattung zu den Investitionsmaßnahmen an die politischen Gremien und Entscheidungsträger mit entsprechenden Informationen anzureichern.

## 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.5.1 Kreditmanagement

#### → Feststellung

Die Stadt Rütthen hat bislang keinen schriftlichen Rahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.

*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 der Stadt Rütthen zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	2.930
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	9
Anzahl der Kreditverträge	3
Anzahl Kreditgeber	0

Die **Stadt Rütthen** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Rütthen ihre Vorgaben dabei auf Mindestinhalte beschränken:

- Diese sollten die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation umfassen.
- Die wesentlichen Ziele und Grundsätze ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Rütthen 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 die Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Stadt Rütthen kann deren 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.

Auch zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen, wie z. B:

- 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 Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Rütthen kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Rütthen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>17</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>18</sup>

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte verbindliche Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, die Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.

Die Stadt Rütthen hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Stadt jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereichen, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

Demnach verfolgt sie ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Die Stadt Rütthen holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote von Banken und/oder Brokern ein und dokumentiert den Prozess in einem Vermerk.

Die strategische Zuständigkeit für das Kreditmanagement liegt beim Kämmerer, die operative Zuständigkeit bei einem Mitarbeiter der Kämmerei. Hierdurch soll gleichzeitig auch dem Vier-Augen-Prinzip Rechnung getragen werden.

<sup>17</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022

<sup>18</sup> 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](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022

Ein gesondertes Berichtswesen wird nicht durchgeführt, sondern Informationen hierzu werden jährlich im Lagebericht vorgenommen oder an geeigneter Stelle den zuständigen politischen Gremien mitgeteilt.

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

#### → Feststellung

Die Stadt Rüthen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagenmanagement festgelegt.

*Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios 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.*

#### Geldmittel und Anlagen der Stadt Rüthen zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	11.403
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	783
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	783
Ausleihungen	465

Die **Stadt Rüthen** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt. Bislang hat sie keine Geldanlagen getätigt. Vor dem Hintergrund der vorhandenen liquiden Mittel sollte die Stadt Rüthen festlegen, wie sie mit diesen umgehen will. Aktuell beabsichtigt sie keine Geldanlagen, da sie die vorhandene Liquidität zur Finanzierung der anstehenden Baumaßnahmen vorgesehen hat.

Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um Geldanlagen in den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds der Westfälischen Versorgungskasse zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Rüthen dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt Rüthen beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Stadtrat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt Rütthen kann diese Vorgaben mit etwaigen Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, 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 Rütthen verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
  - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Rütthen 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 Rütthen kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>19</sup> könnten 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, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.

<sup>19</sup> 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.

- 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 insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Rütthen 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 Stadt Rütthen 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 2023 – Finanzen – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen und weiteren Transferaufwendungen, sind weitere Konsolidierungsbemühungen notwendig. Ziel sollte ein ausgeglichener Haushalt sein, der der Stadt Rüthen eigene Handlungsspielräume eröffnet.	57	E1	Die Stadt Rüthen sollte den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.	59
F2	Die Jahresabschlüsse der Stadt werden fristgerecht festgestellt. Alle erforderlichen Gesamtabschlüsse liegen vor. Die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft werden den zuständigen Gremien mit vierteljährlichen Finanzberichten vorgelegt. Die Stadt Rüthen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein.	59	E2	Die Stadt Rüthen sollte der Stadtvertretung den Beratungsprozess zur Haushaltsplanung rechtzeitig ermöglichen, so dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.	60
F3	Die Stadt Rüthen hat bislang in ihrer Haushaltssatzung keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 KomHVO NRW getroffen. Mit der Haushaltssicherung hat die Stadt festgelegt, keine konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen.	61			
F4	Die Stadt Rüthen überträgt regelmäßig Mittel für investive Auszahlungen. Diese erhöhen den jeweiligen Planansatz. Die Stadt kann einen Teil der geplanten Investitionsmaßnahmen nicht im geplanten Zeitraum umsetzen.	61	E4	Die Stadt Rüthen sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.	64
F5	Die Stadt Rüthen hat strategische Festlegungen getroffen, wie die Fördermittelakquise erfolgen soll. Diese sind bislang nicht verbindlich schriftlich niedergelegt.	64	E5	Die Stadt Rüthen sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln verschriftlichen, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Notwendige Verfahrensabläufe und Standards sollte sie dabei einbeziehen.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Rüthen derzeit dezentral. Ein förderbezogenes Controlling oder hierauf aufbauendes Berichtswesen ist bislang nicht eingerichtet.	65	E6	Die Stadt Rüthen sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu könnte sie die zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln weiter ausbauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.	66
F7	Die Stadt Rüthen hat bislang keinen schriftlichen Rahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.	67	E7	Die Stadt Rüthen sollte verbindliche Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, die Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.	68
F8	Die Stadt Rüthen hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagenmanagement festgelegt.	69	E8	Die Stadt Rüthen sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Stadtrat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt Rüthen kann diese Vorgaben mit etwaigen Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	70

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021**

Kennzahlen	Rüthen 2016	Rüthen 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	92,33	105	91,03	101	104	109	121	66
Eigenkapitalquote 1	59,63	62,40	-6,40	24,48	35,98	44,41	70,88	66
Eigenkapitalquote 2	83,65	76,04	20,76	59,93	68,63	75,65	86,50	66
Fehlbetragsquote								Siehe Anmerkung im Tabellenfuß

Kennzahlen	Rülthen 2016	Rülthen 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	23,32	6,18	6,18	30,37	36,43	43,92	57,70	66
Abschreibungsintensität	13,89	129	49,95	102	141	208	553	64
Drittfinanzierungsquote	42,68	58,99	37,16	55,94	63,84	71,48	96,85	61
Investitionsquote	42,91	4,90	4,90	8,01	9,20	10,88	13,96	64
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	93,97	102	28,20	87,61	96,48	102	121	66
Liquidität 2. Grades	78,29	151	16,09	55,24	127	224	3.328	64
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,56	8,04	0,18	3,97	6,14	9,49	19,36	64
Zinslastquote	0,28	0,05	0,00	0,25	0,57	1,18	5,37	66
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	52,08	49,13	29,78	50,38	57,39	66,48	76,46	66
Zuwendungsquote	27,45	28,21	8,77	13,31	16,98	25,12	44,31	66
Personalintensität	18,44	20,05	11,18	16,45	17,94	20,49	26,46	66
Sach- und Dienstleistungsintensität	24,28	24,05	9,42	15,50	17,77	21,10	28,78	66
Transferaufwandsquote	35,21	41,35	33,29	41,01	45,48	47,92	59,81	66

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.

Aufgrund unterschiedlicher Berechnung kommt es teilweise zu Abweichungen zu den im Jahresabschluss ausgewiesenen Kennzahlen.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-374</b>	<b>-114</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>2.010</b>	
Gewerbesteuern	4.647	5.130	5.155	4.814	6.182	5.186
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	4.990	5.235	5.407	5.166	5.605	5.281
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	572	686	762	826	828	735
Schlüsselzuweisungen	2.403	2.019	2.441	3.062	3.061	2.597
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	484	496	514	525	443	492
<b>Summe der Erträge</b>	<b>13.097</b>	<b>13.566</b>	<b>14.284</b>	<b>14.545</b>	<b>16.124</b>	<b>14.323</b>
Allgemeine Kreisumlage	5.306	5.255	5.224	5.609	5.737	5.426
Steuerbeteiligungen	752	826	746	405	485	643
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>6.057</b>	<b>6.082</b>	<b>5.970</b>	<b>6.014</b>	<b>6.222</b>	<b>6.069</b>
<b>Saldo</b>	<b>7.040</b>	<b>7.484</b>	<b>8.314</b>	<b>8.531</b>	<b>9.902</b>	<b>8.254</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	72.291	72.019	72.023	72.029	74.137
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>72.291</b>	<b>72.019</b>	<b>72.023</b>	<b>72.029</b>	<b>74.137</b>
Sonderposten für Zuwendungen	20.252	20.234	20.096	14.533	15.702

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Sonderposten für Beiträge	5.817	6.107	5.776	498	497
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>98.361</b>	<b>98.360</b>	<b>97.895</b>	<b>87.061</b>	<b>90.335</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>119.290</b>	<b>121.067</b>	<b>120.090</b>	<b>113.336</b>	<b>118.803</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2018**

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	6.486	6.030
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.000	3.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	549	391
Sonstige Verbindlichkeiten	1.757	2.480
Erhaltene Anzahlungen	1.121	2.075
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>12.913</b>	<b>13.975</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rüthen in Tausend Euro 2019 bis 2021**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	8.506	11.227	12.250
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	225	465
Ausleihungen an Sondervermögen	0	352	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	57
Forderungen gegenüber Sondervermögen	23	37	1
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	270	583	870
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	8.753	11.195	12.618
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>8.506</b>	<b>11.227</b>	<b>12.250</b>

\*Stadtwerke Rüthen, Rüthen Gasnetz GmbH & Co. KG, Rüthen Netz Verwaltung GmbH

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Rütthen in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-374</b>	<b>-114</b>	<b>19,35</b>	<b>2,18</b>	<b>2.010</b>	<b>88,51</b>	<b>-387</b>	<b>-530</b>	<b>-448</b>	<b>-71,99</b>
Gewerbesteuer	4.647	5.130	5.155	4.814	6.182	5.100	5.800	5.800	5.800	5.800
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.990	5.235	5.407	5.166	5.605	5.208	5.943	6.317	6.671	7.045
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	572	686	762	826	828	833	823	838	853	867
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.403	2.019	2.441	3.062	3.061	3.092	3.089	2.525	2.644	2.768
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	484	496	519	678	448	453	601	614	630	647
<b>Summe der Erträge</b>	<b>13.097</b>	<b>13.566</b>	<b>14.284</b>	<b>14.545</b>	<b>16.124</b>	<b>14.686</b>	<b>16.256</b>	<b>16.095</b>	<b>16.598</b>	<b>17.126</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	5.306	5.255	5.224	5.609	5.737	5.745	6.078	6.798	6.973	7.147
Steuerbeteiligungen	752	826	746	405	485	385	456	456	456	456
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>6.057</b>	<b>6.082</b>	<b>5.970</b>	<b>6.014</b>	<b>6.222</b>	<b>6.130</b>	<b>6.534</b>	<b>7.254</b>	<b>7.429</b>	<b>7.603</b>
<b>Saldo der Bereinigungen aus Erträgen und Aufwendungen</b>	<b>7.039</b>	<b>7.485</b>	<b>8.315</b>	<b>8.531</b>	<b>9.902</b>	<b>8.556</b>	<b>9.721</b>	<b>8.841</b>	<b>9.169</b>	<b>9.523</b>
<b>Saldo der Sondereffekte</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>348</b>	<b>266</b>	<b>633</b>	<b>586</b>	<b>873</b>	<b>1.026</b>	<b>941</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-7.414</b>	<b>-7.599</b>	<b>-8.295</b>	<b>-8.877</b>	<b>-8.158</b>	<b>-9.101</b>	<b>-10.695</b>	<b>-10.244</b>	<b>-10.644</b>	<b>-10.537</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-185	-882	-1.463	-744	-1.687	-3.281	-2.831	-3.230	-3.123

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Rüthen in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.414	-7.599	-8.295	-8.877	-8.158	-9.101	-10.695	-10.244	-10.644	-10.537
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-248	-184	-97	-190	-155	-246	-263	-265	-267	-269
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-539	-508	-738	-631	-603	-719	-973	-996	-1.019	-1.040
Jugendamtsumlage	2.650	2.737	2.793	3.432	3.885	4.005	4.464	4.532	4.881	5.055
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-3.438</b>	<b>-3.429</b>	<b>-3.627</b>	<b>-4.253</b>	<b>-4.643</b>	<b>-4.971</b>	<b>-5.701</b>	<b>-5.793</b>	<b>-6.167</b>	<b>-6.365</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-3.976</b>	<b>-4.170</b>	<b>-4.668</b>	<b>-4.624</b>	<b>-3.515</b>	<b>-4.131</b>	<b>-4.994</b>	<b>-4.451</b>	<b>-4.477</b>	<b>-4.172</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-194	-692	-648	461	-155	-1.018	-475	-501	-196

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rütthen 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**

Das Vergabewesen der Stadt Rütthen ist optimierungsbedürftig. Die Stadt hat bisher kaum organisatorischen Regelungen getroffen, um das vergaberechtliche Fachwissen zu bündeln. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen gibt es noch nicht. Dies erschwert die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Vergaben. In einem ersten Schritt sollte die Stadt Rütthen sich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen geben. Die Entscheidung der Stadt, ab 2023 eine Vergabemanagementsoftware einzusetzen, mit der die Fachbereiche die Vergabeverfahren abwickeln und dokumentieren, bewerten wir positiv. Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Stadt Rütthen den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

Die Vergabeentscheidungen durch politische Gremien sollte die Stadt kritisch hinterfragen. Stattdessen sollte sie die politischen Gremien bereits im Vorfeld eines Vergabeverfahrens einbinden und die Stadtvertretung regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.

Die Stadt Rütthen hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2011 getroffen. Einzelne der dort gemachten Vorgaben wurden noch nicht umgesetzt. Die Bezüge zum Korruptionsbekämpfungsgesetz sind veraltet. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche und insbesondere der gefährdeten Arbeitsplätze wurde bislang nicht durchgeführt. Die Stadt Rütthen sollte, wie beabsichtigt, zeitnah eine Gefährdungsanalyse durchführen. Die Dienstanweisung sollte zudem überarbeitet und auf die aktuelle Rechtslage angepasst werden.

Viele Aspekte im Umgang mit Sponsoringmaßnahmen hat die Stadt bereits in der Dienstanweisung Korruptionsprävention geregelt. Es fehlt aus Sicht der gpaNRW noch eine Regelung zur Beteiligung der Finanzverwaltung.

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Rütthen im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem dritten Viertelwert. Das ist im Wesentlichen auf die Abweichung bei einer Maßnahme zurückzuführen. Die Stadt Rütthen sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen zentral analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

Die Betrachtung ausgesuchter Vergabeverfahren zeigt, dass diese in weiten Teilen nicht den Anforderungen des Vergaberechts genügen. Die Dokumentation ist insgesamt lückenhaft oder nicht vorhanden. Die festgestellten Mängel verdeutlichen den Bedarf nach einer zentralen Stelle für die Durchführung der Vergabeverfahren. Eine zentrale Vergabestelle könnte die Rechtssicherheit in den Vergabeverfahren erheblich steigern. Inwieweit die Einführung des Vergabemanagementsystems sich positiv auf die rechtssichere Abwicklung und Dokumentation der Verfahren auswirkt, bleibt abzuwarten.

## 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 Rüthen 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 Maßnahmenbetrachtung 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 Rütthen hat bisher keine organisatorischen Regelungen getroffen, um das vergaberechtliche Fachwissen zu bündeln. Die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsausführung ist nur in Teilen umgesetzt. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen gibt es noch nicht. Dies erschwert die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Vergaben.

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

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle 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.*

### 2.3.1.1 Vergaberegelerwerk

Die **Stadt Rütthen** verfügt über keine eigenständige Dienstanweisung für das Vergabewesen. Einzelne Vorgaben zum Umgang mit Vergabeverfahren hat sie in ihrer Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung für die Stadtverwaltung Rütthen (AGA) vom 15. August 2002 getroffen.

Unter Ziffer 7.15 sind die grundsätzlichen Zuständigkeiten für die Beschaffung und Auftragsvergabe festgelegt. Dem Fachbereich 1 obliegt demnach die zentrale Beschaffung und die Auftragsvergabe für Büro- und Geschäftsmaterialien die für alle Fachbereiche gleichermaßen relevant sind, sowie für Gutachten und Planungsaufträge nichttechnischer Art. In allen anderen Angelegenheiten sind die jeweiligen Bedarfsstellen für die Vergabeverfahren zuständig.

Eine Dienstanweisung zum Vergabewesen soll für die Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen die gesetzlichen Vergabevorschriften komprimiert darstellen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren in der Kommune sicherstellen. Zudem sollen darin Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Die eingesetzten Bediensteten erhalten eine wesentliche Unterstützung bei Vergabeverfahren, wenn sie durch klare Vorgaben das jeweils anzuwendende Vergabeverfahren einfach ermitteln könnten. Dazu bedarf es eindeutiger Regelungen über die zu berücksichtigenden Wertgrenzen. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Die gpaNRW hat eine Musterdienstanweisung für das Vergabewesen erarbeitet. Diese sollte als Hilfestellung genutzt und an die besonderen Gegebenheiten und Anforderungen der Stadt Rütthen angepasst werden.<sup>20</sup>

#### → Empfehlung

Die Stadt Rütthen sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen erlassen und diese regelmäßig aktualisieren.

Gemäß Ziffer 7 der Dienstanweisung Korruptionsprävention gilt bei der Vergabe von Aufträgen das Vieraugenprinzip. Die Aufträge werden in der Regel durch die zuständige Fachbereichsleitung und den Bürgermeister oder Beigeordneten unterzeichnet. Regelungen dazu enthält die Unterschriftenordnung. Nach Ziffer 5 sind nur der Bürgermeister und der Beigeordnete zur Vergabe von Lieferungen und Leistungen in unbegrenzter Höhe jeweils für ihren Geschäftsbereich berechtigt. Die Fachbereichsleitungen können für ihren Bereich Aufträge bis 1.500 Euro<sup>21</sup> vergeben. Die Aufträge sind grundsätzlich schriftlich zu vergeben oder im Anschluss schriftlich zu bestätigen.

Die Stadtwerke Rütthen sind als

- Eigenbetrieb für die
  - Wasser-, Energie- und Gasversorgung einerseits, sowie als
- eigenbetriebsähnliche Einrichtung für die

<sup>20</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

<sup>21</sup> sämtliche in diesem Bericht genannten Beträge sind Netto-Beträge

- Abwasserentsorgung,
- den Straßenbetrieb (Bau und Unterhaltung von Straßen, Wegen Plätzen und Brückenbauwerken) und die
- Gebäudewirtschaft

verantwortlich.

Nach der Betriebssatzung der Stadt Rüthen für den Eigenbetrieb „Stadtwerke Rüthen“ gelten für diese eigene Wertgrenzen. Der Betriebsleiter der Stadtwerke ist berechtigt, im Vermögensplan Aufträge bis 25.000 Euro zu vergeben. Darüber hinaus sind der Bürgermeister bzw. der Beigeordnete hinzuzuziehen. Aufträge gemäß den Ansätzen im Erfolgsplan sind dem Betriebsleiter dagegen unbegrenzt möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte die Wertgrenzen für die Auftragsvergabe in einer Dienstanweisung einheitlich für alle Geschäftsbereiche festlegen.

### **2.3.1.2 Politische Beschlüsse**

Die Stadtvertretung der Stadt Rüthen behält sich die Entscheidung über eine Auftragsvergabe vor. Gemäß § 11 Abs. 2 der Hauptsatzung ist der Haupt- und Finanzausschuss befugt, Aufträge bis 30.000 Euro im Rahmen des Haushaltsplanes zu erteilen. Die übrigen Ausschüsse haben die Befugnis, in ihrem Zuständigkeitsbereich Entscheidungen zu treffen deren Geldwert je Einzelfall 20.000 Euro nicht übersteigt. Beschlüsse zu Auftragsvergaben oberhalb dieser Wertgrenzen behält sich die Stadtvertretung vor.

Der Bürgermeister ist gemäß § 15 Abs. 3 ermächtigt, lediglich Aufträge bis zur Höhe von 15.000 Euro im Rahmen des Haushaltsplanes zu erteilen. Keiner weiteren Genehmigung bedürfen gemäß § 13 Abs. 2b Verträge denen der zuständige Ausschuss auf der Grundlage einer von der Stadt vorgenommenen Ausschreibung zugestimmt hat.

In der Praxis ist die Verwaltung deshalb verpflichtet, in jedem Vergabeverfahren nach erfolgter Ausschreibung einen politischen Beschluss zur Auftragsvergabe einzuholen.

Diese Vorgehensweise ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Stadt ist frei darin, ihre Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu organisieren. Der Rat ist in diesem Zusammenhang auch befugt, Entscheidungen über Geschäfte der laufenden Verwaltung sich oder einem Ausschuss vorzubehalten (vgl. § 41 Abs. 3 GO).

Trotzdem sehen wir diese Vorgehensweise aus zwei Gründen grundsätzlich kritisch.

#### **Eingeschränkter Entscheidungsspielraum des politischen Gremiums**

Das Vergabeverfahren schließt mit dem Zuschlag – also der Vergabeentscheidung – ab. Die Vergabevorschriften geben dazu vor, dass am Ende eines korrekt durchgeführten Vergabever-

fahrens der Zuschlag auf das gemäß den festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist (vgl. § 43 Abs. 1 UVgO<sup>22</sup>, § 16d Abs. 1 Nr.4 VOB/A<sup>23</sup>). Ein Ermessen besteht insofern gerade nicht. Damit stellt sich folgerichtig die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Ausschuss- oder Ratsentscheidung.

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und ggf. sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Um dies qualifiziert durchführen zu können, ist eine entsprechende vergaberechtliche Kompetenz erforderlich.

Daher ist es sinnvoller, die politischen Gremien im Vorfeld einzubinden. In diesem Zusammenhang sind diese gefordert, vor Durchführung des Vergabeverfahrens, ihren Einfluss geltend zu machen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Die Stadtvertretung ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben. Die Politik kann damit einen Rahmen setzen, in dem sich die Verwaltung bei der Durchführung des Vergabeverfahrens bewegen muss. Sofern die Stadtvertretung oder die Ausschüsse der Verwaltung gemäß § 13 der Hauptsatzung dem Bürgermeister mit dem Baubeschluss auch die Genehmigung zur Auftragserteilung geben würden, wäre ein weiterer Beschluss nach erfolgter Ausschreibung obsolet.

Daneben macht es Sinn, die Politik über durchgeführte Vergaben in Kenntnis zu setzen. Viele Kommunen informieren daher die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

### **Verlängerung der Verfahrensdauer**

Aus unserer Sicht führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einer unnötigen Verlängerung der Vergabeverfahren. Aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben zu den zu beachtenden Fristen (vgl. § 13 UVgO, §§ 10, 18 VOB/A) ist es erforderlich, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanung des jeweiligen Gremiums abzustimmen. Häufig gelingt dies nicht – die Folge sind vermehrte Dringlichkeitsentscheidungen.

<sup>22</sup> Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 2. Februar 2017, berichtigt durch BAnz AT 08.02.2017 B1

<sup>23</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Fassung 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2)

Auch in einer der von uns in Kapitel 2.7.2 betrachteten Maßnahmen ist eine Dringlichkeitsentscheidung eingeholt worden. Die Bindefristen zur Auftragsvergabe mussten dazu eigens im Einvernehmen mit dem Bietenden verlängert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die Vergabeentscheidungen durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollten sie die politischen Gremien bereits im Vorfeld eines Vergabeverfahrens einbinden. Ergänzend sollten die Stadtvertretung regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informiert werden.

Alternativ kann sich die Stadt Rütthen auch Regularien geben, die einen politischen Beschluss zur Auftragsvergabe erforderlich machen, sofern beispielsweise das Angebot, auf das der Zuschlag erteilt werden soll um X Prozent vom geschätzten Auftragswert abweicht.

### 2.3.1.3 Zentrale Vergabestelle

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. Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz.

Die gpaNRW erachtet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für angezeigt. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Effizienz zu beachten. Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

Durch eine zentrale Organisation findet eine Bündelung der vergaberechtlichen Kompetenz statt. Diese Kompetenz kann in einer zentralen Vergabestelle wesentlich ausgeprägter als dezentral in den Fachämtern vorgehalten werden. Für die Beschäftigten in den Bedarfsstellen, die sich nicht hauptsächlich mit Vergaben beschäftigen, ist es nahezu unmöglich, die dynamischen Entwicklungen des Vergaberechts und der dazugehörigen Rechtsprechung zu verfolgen. Die rechtssichere Vergabedurchführung ist somit dezentral kaum zu erfüllen.

Lediglich beispielhaft seien im Folgenden in anderen Kommunen häufig von uns festgestellte Mängel aufgeführt:

- Es mangelt oftmals an einer hinreichenden Bedarfsermittlung.
- Der Auftragswert der zur Vergabe anstehenden Leistungen wird nicht ordnungsgemäß geschätzt bzw. unvollständig ermittelt.
- Kein oder unzureichender Wettbewerb i. S. eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens.
- Die Bieterauswahl und Angebotsauswertung sind fehlerbehaftet.

- Zusammenhängende Maßnahmen werden getrennt voneinander betrachtet und vergeben.
- Originalangebote werden durch handschriftliche Vermerke (zum Teil mit nicht dokumentenechten Bleistiften) ergänzt, ohne dass erkennbar wäre, wer diese Vermerke wann und weshalb geändert hat.
- Das sogenannte „Umgehungsverbot“ (Stückelung von Vergaben, um Wertgrenzen zu unterschreiten) wird nicht beachtet.

Aufgrund der höheren Professionalität kann das Vergabeverfahren in einer zentralen Vergabestelle zudem zügiger abgewickelt werden. Demgegenüber werden Arbeitszeitanteile in den Bedarfsstellen frei, die für anderweitige Aufgaben zur Verfügung stünden oder ggf. zu einem geringeren Stellenbedarf führen können. Die regelmäßig nötigen Schulungen zum Vergaberecht können auf wenige Beschäftigte aus der zentralen Vergabestelle begrenzt werden, wodurch weitere Kosteneinsparungen möglich sind.

Darüber hinaus ist aus Sicht der gpaNRW die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Die zentrale Vergabestelle stellt die gebotene Voraussetzung zur Funktionstrennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung in der Beschaffung sicher.

Daher sieht die gpaNRW in der Implementierung einer zentralen Vergabestelle eine vorteilhafte und wirtschaftliche Organisationsform des Vergabewesens, die eine rechtssichere, wirtschaftliche, einheitliche und zügige Vergabeverfahrensabwicklung zu gewährleisten vermag.

Viele kleine kreisangehörige Kommunen haben keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Als Grund dafür wird die geringe Anzahl der abzuwickelnden Vergaben oder auch die begrenzten personellen Kapazitäten angeführt. In diesem Fall ist es sinnvoll, die Aufgaben von einer zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit ausführen zu lassen. Die interkommunale Zusammenarbeit kann mit anderen Kommunen oder mit dem Kreis erfolgen. Am häufigsten haben wir die Konstellation vorgefunden, dass eine größere Kommune oder ein Kreis für kleinere Kommunen als Dienstleister deren Vergabeverfahren auf Anforderung formell abwickelt.

Auch die **Stadt Rütthen** hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie kann diesbezüglich auch nicht auf eine Vergabestelle im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zurückgreifen. Eine strikte organisatorische Trennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsausführung gibt es daher nicht. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 2.4.

#### → **Empfehlung**

Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Stadt Rütthen den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

Aus korruptionspräventiven Gründen ist es vorteilhaft, wenn die Fachbereiche so lange wie möglich den direkten Kontakt mit den Bietenden vermeiden. Demzufolge sollte das Nachfordern von Unterlagen, die Abfrage der Auskömmlichkeit von Angeboten und die Benachrichtigung der

ausgeschlossenen und unterlegenen Bietenden durch eine zentrale Vergabestelle erfolgen. Weitere Aufgaben einer zentralen Vergabestelle sind regelmäßig die Kommunikation mit den Bietenden, das Wahrnehmen der Veröffentlichungs- und Informationspflichten und die Einholung der Registerauskünfte.

In Rütthen werden die Eröffnungstermine (Submissionen) von Beschäftigten der Stadt durchgeführt, die nicht mit der Auftragsausführung betraut sind. Eine Trennung von ausführendem Fachbereich und Bieter gibt es dagegen nicht. Rückfragen der Bieter werden unmittelbar in der ausführenden Stelle beantwortet.

Ziffer 7 der Dienstanweisung Korruptionsprävention regelt, dass das Vieraugenprinzip schon bei der Wahl der Vergabeart anzuwenden ist. Bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben sind die Bietervorschlagslisten darüber hinaus von einer zweiten Person (Fachbereichsleiter, Sachgebietsleiter) gegenzuzeichnen. In den von uns im Kapitel 2.7 betrachteten Maßnahmen ist dieser Vorgang nicht dokumentiert worden. Nach Angaben der Stadt werden die Vorgaben aber eingehalten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei der Wahl der Vergabeart und zur Mitzeichnung der Bieterlisten in der Vergabeakte dokumentieren.

Hierzu bietet sich der Einsatz der neu angeschafften Vergabemanagementsoftware an.

### **2.3.1.4 Vergabemanagementsoftware**

Die Akten zu den Vergabemaßnahmen wurden zum Prüfungszeitpunkt noch überwiegend in Papierform geführt. Sofern eine elektronische Vergabe durchgeführt wird, liegen die Unterlagen sowohl digital als auch analog vor.

Seit April 2023 setzt die Stadt Rütthen eine Vergabemanagementsoftware (VMS) ein, mit der sie nun Ausschreibungen durchführt und die Vergabeverfahren dokumentiert. Das VMS wird in allen Fachbereichen, die mit der Durchführung von Vergabeverfahren (Bedarfsstelle) betraut sind, eingesetzt. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Mischformen, also Hybridakten, sollten aus Sicht der gpaNRW künftig möglichst vermieden werden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine vollständige Hauptakte könnte die Stadt dadurch gewährleisten, dass sie die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen Auftragnehmenden und der Auftraggeberin, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist auch bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden. Ein weiterer Vorteil der vollständigen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit aus dem Homeoffice bearbeitet werden können.

### → Empfehlung

Die Stadt Rütthen sollte mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.

#### 2.3.1.5 Wettbewerbsregister

Im Bereich des Vergabewesens hatten die öffentlichen Auftraggeber durch das KorruptionsbG alte Fassung weitere Verpflichtungen. So war bis zum 31. Mai 2022 entsprechend § 8 KorruptionsbG vorgeschrieben, vor Erteilung eines Auftrages mit einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW zu stellen. Es wurde abgefragt, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Bieters vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträgen über 25.000 Euro und bei Bauleistungen mit mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen dienten dazu, ggf. einen Vergabeausschluss zu begründen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG<sup>24</sup> ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB<sup>25</sup> vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

Mit der Einführung des Wettbewerbsregisters am 01. Juni 2022 ersetzte man die bisher bestehenden Abfragepflichten. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

In der Stadt Rütthen ist es die Aufgabe der Bedarfsstellen, diese Anfragen zu stellen. Diese haben dazu einen Zugang zum Wettbewerbsregister erhalten.

Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass Auszüge aus dem Gewerbezentralregister nicht älter als drei Monate sein sollten. Bezüglich der Wettbewerbsregisterabfrage ist eine Frist von zwei Monaten in § 6 Abs. 1 WRegG geregelt („Auf eine erneute Abfrage bei der Registerbehörde kann der Auftraggeber verzichten, wenn er innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.“).

#### 2.3.1.6 Abnahme der Leistungen

Die Abnahme gehört zu den Hauptpflichten des Auftraggebers. Grundlage bildet der § 12 VOB/B der rechtlich auf dem § 640 BGB<sup>26</sup> basiert. Die Abnahme ist für den Bauvertrag von großer Bedeutung, da eine Vielzahl von Rechtsfolgen an ihre Vornahme geknüpft ist. Dazu gehören u.a. der Gefahrübergang auf den Auftraggeber, die Umkehr der Beweislast, wonach der

<sup>24</sup> Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

<sup>25</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.07.2022 (BGBl. I S. 1214) m.W.v. 29.07.2022

<sup>26</sup> Bürgerliches Gesetzbuch, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.03.2023 (BGBl. I S. 72) m.W.v. 21.03.2023

Auftraggeber nach der Abnahme beweisen müsste, dass die Bauleistung nicht mangelfrei und nicht vertragsgemäß war, sowie der Beginn der Fristen für Mängelansprüche.

Nach Angaben der Stadt werden Abnahmeprotokolle zu den Baumaßnahmen von den Bedarfsstellen gefertigt. Sie halten ebenso evtl. Mängelbeseitigungen nach. Die Betrachtung ausgewählter Baumaßnahmen bestätigt diese pauschale Aussage nicht. Die Abnahme der Leistung ist nicht in allen von uns betrachteten Maßnahmen dokumentiert. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen im Kapitel 2.7 und die dortige Empfehlung.

### 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.<sup>27</sup>

#### → Feststellung

Die Stadt Rütthen hat keine örtliche Rechnungsprüfung. Es gibt keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren. Eine zusätzliche Prüfung der Vergabeverfahren könnte einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.

*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.<sup>28</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>29</sup> 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 Rütthen** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Es gibt auch keine benannte Person, die für die Prüfung der Vergabeverfahren verantwortlich ist. Als einziges Kontrollorgan dient der Rechnungsprüfungsausschuss. Dieser befasst sich aber in der Regel nicht mit Vergabemaßnahmen. Naturgemäß ist eine vergaberechtliche Prüfung durch die Mitglieder

<sup>27</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>28</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>29</sup> 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.

des Rechnungsprüfungsausschusses auch nicht möglich, weil entsprechendes Fachwissen nicht vorhanden sein kann.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand macht es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten nicht einfach, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen. Dazu sollten konkrete Regelungen getroffen werden, wie es § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW bereits vorsieht. Aus Sicht der gpaNRW sollten mindesten folgende Beteiligungen einer Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Da die Stadt Rütthen keinen eigenen Rechnungsprüfer oder Rechnungsprüferin bestellt hat, sind die Bediensteten der Bedarfsstellen auf sich allein gestellt. Sie müssen sich ggf. bei schwierigen Vergabesachverhalten individuell geeignete Hilfestellungen suchen. Dieses erschwert die rechtssichere und einheitliche Durchführung von Vergabemaßnahmen.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer besonders erhöhten Korruptionsgefahr verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte regelmäßige und verbindliche Prüfungen durch eine der in § 101 S. 3 GO NRW genannten Möglichkeiten sicherstellen, um einheitliche und rechtssichere Vergaben zu fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Dabei sollte eine interkommunale Zusammenarbeit geprüft werden.

## 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 Rütthen hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2011 getroffen. Einzelne der dort gemachten Vorgaben wurden noch nicht umgesetzt. Die Bezüge zum KorruptionsbG sind veraltet. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>30</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*

<sup>30</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

- *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 Rütthen** verfügt über eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Jahr 2011. Gemäß der Dienstanweisung sind bei einem Korruptionsverdacht, der Vorgesetzte, der Bürgermeister sowie die mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person zu informieren. Nach Angaben der Stadt wurde bislang jedoch keine entsprechende Person benannt bzw. beauftragt.

Zu Recht 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 bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte als zentrale Ansprechperson einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.

Die allgemeine Geschäftsanweisung regelt unter Ziffer 1.5 den Umgang mit Belohnungen und Geschenken. Danach ist die Entgegennahme von Geld oder geldwerten Geschenken untersagt. Lediglich die Entgegennahme von Geschenken geringen Wertes und verkehrsüblicher Werbemittel bleibt erlaubt. Im Zweifelsfall ist die Entscheidung des Bürgermeisters einzuholen. Die Annahme von Geld und Wertgegenständen wird darüber hinaus auch unter Ziffer 9.12 thematisiert. Ziffer 1.6 regelt den Umgang mit Interessenkollisionen, sofern Verlobte, Ehepartner oder Verwandte bis zum dritten Grade und verschwägte bis zum zweiten Grade einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erhalten könnten.

Nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG ist die Stadt verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen. In der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat Rütthen die korruptionsgefährdeten Bereiche sowie Korruptionsindikatoren allgemein benannt, dies aber nicht auf die örtlichen Gegebenheiten konkretisiert und dazu die entsprechenden Arbeitsplätze benannt.

Die interne Festlegung der gefährdeten Bereiche **und** Arbeitsplätze gem. § 10 KorruptionsbG ist die Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Wenn die Gemeinde ihre Korruptionsprävention verbessern will, sollte sie mit einer Gefährdungsanalyse starten und dadurch die Basis für ggf. organisatorische Maßnahmen legen.

Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderen Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte, wie beabsichtigt, eine Gefährdungsanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen.

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

Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will. In der Stadt Rütthen stellen zwei Mitarbeitende der zuständigen Fachbereiche die Anfragen für ihre Vergabeverfahren. Schriftliche Regelungen bestehen dazu nicht. Gleiches gilt für die Verpflichtung, Verfehlungen eines Unternehmens dem Vergaberegister zu melden. Dazu gehören beispielsweise Straftaten wie Betrug, Untreue, illegale Absprachen oder Bestechlichkeit. Diese Pflicht ergab sich aus § 5 KorruptionsbG alte Fassung.

Gemäß Ziffer 8 der Dienstanweisung Korruptionsprävention der Stadt Rütthen ist die Durchführung der Anfrage unverzüglich der Kämmerei zu melden sowie die Bieterliste vorzulegen. Die Regelung beziehen sich allerdings noch auf §§ 8 und 16 des KorruptionsbG die inzwischen veraltet sind. Die Dienstanweisung sollte auf die aktuelle Rechtslage angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte überarbeitet und auf die aktuelle Rechtslage angepasst werden.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie<sup>31</sup> mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Stadt Rüthen zu.

Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz ist am 02. Juni 2023 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und somit zwischenzeitlich in Kraft getreten. Für Kommunen ist das nationale HinSchG als Bundesgesetz jedoch nicht unmittelbar rechtlich relevant. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG NRW) liegt inzwischen als Entwurf vor. Das Gesetz sieht die Errichtung eines Meldekanals bei Gemeinden ab 10.000 Einwohnern vor. Es ist aber noch nicht in Kraft getreten.

Somit sind die Kommunen derzeit noch nicht verpflichtet interne Meldestellen nach § 2 des nationalen Hinweisgeberschutzgesetzes einzurichten und zu betreiben.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Ferner regelt das KorruptionsbG die Pflicht für die Mitglieder der Gremien der Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die bisherigen Regelungen des § 16 KorruptionsbG sind nun in § 7 des KorruptionsbG enthalten.

Die Ehrenordnung der Stadt Rüthen aus 2005 (zuletzt geändert durch Beschluss der Stadtvertretung vom 25. April 2013) regelt die Auskunftspflichten der Rats- und Ausschussmitglieder. Die dort getroffenen Regelungen sind nicht deckungsgleich mit den heutigen Regelungen des § 7 KorruptionsbG, weil die Funktionen in Vereinen nicht entsprechend erfasst werden. Der Fachbereich 1 holt die entsprechenden Erklärungen der Mandatsträger ein und veröffentlicht im Amtsblatt, dass diese Informationen zu den Öffnungszeiten des Rathauses eingesehen werden können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte die Regelungen der Ehrenordnung zur Veröffentlichungspflicht nach § 7 KorruptionsbG anpassen, so dass auch die Funktionen in Vereinen erfasst werden.

Die Anzeigepflicht des Bürgermeisters, die sich aus dem bisherigen § 17 KorruptionsbG ergab, ist nun in § 8 des KorruptionsbG geregelt. Über die Nebentätigkeiten nach § 8 KorruptionsbG

<sup>31</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

informiert der Bürgermeister jährlich die Stadtvertretung. Die Information wird zusätzlich dem Kreis zugeleitet. Die gesetzlichen Anforderungen werden damit erfüllt.

## 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

Rüthen hat bereits viele Aspekte im Umgang mit Sponsoringmaßnahmen in der Dienstanzweisung Korruptionsprävention geregelt. Eine verbindliche Vorgabe zur Beteiligung der Finanzverwaltung fehlt bislang.

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanzweisung 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.*

Unter Ziffer 10 der Dienstanzweisung Korruptionsprävention hat die **Stadt Rüthen** Leitlinien zum Sponsoring getroffen. Danach sind in Sponsoringverträgen die Leistung und Gegenleistung genau zu benennen. Der Sponsoringvertrag unterliegt der Zustimmungspflicht des Bürgermeisters, soweit es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Ansonsten ist ein Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses einzuholen. Ebenso ist die Laufzeit des Sponsoringvertrages festzulegen und eine Kündigungsregelung für den Fall, dass der Vertragspartner seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt, aufzunehmen. Die Dienstanzweisung enthält einen Mustervertrag als Anlage.

Die von der Stadt Rüthen getroffenen Regelungen enthalten bereits viele Aspekte, die aus Sicht der gpaNRW bei der Entgegennahme von Sponsoringleistungen bedacht werden müssen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des städtischen Haushalts durch Steuernachforderungen ist die Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einzubeziehen. Daher sollte eine vorherige Beteiligung bzw. Abstimmung mit den Finanz- und Steuerexperten der Finanzverwaltung erfolgen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist zudem jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfehlen wir, dass beim Vorliegen von Sponsoringleistungen ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen zentral erstellt und der Stadtvertretung bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird. Da die Finanzverwaltung bereits vor dem Abschluss der Sponsoringmaßnahme eingebunden werden sollte, böte es sich an, dass diese die Maßnahmen auch erfasst und zu einem Bericht zusammenstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte bei Sponsoringmaßnahmen die verbindliche Beteiligung der Finanzverwaltung vorsehen.

Darüber hinaus ist es aus Sicht der gpaNRW zur Steigerung der Transparenz sinnvoll, die Stadtvertretung regelmäßig über erhaltene Sponsoringleistungen zu informieren.

An der von der gpaNRW als Service angebotenen Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention kann sich die Stadt Rüthen für die Überarbeitung ihrer Dienstanweisung orientieren.

## 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.<sup>32</sup> 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 Rüthen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Rüthen im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem dritten Viertelwert. Das ist im Wesentlichen auf die Abweichung bei einer Maßnahme zurückzuführen. 2020 war die Abweichungsquote geringer als bei der Hälfte der anderen Kommunen.

*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.

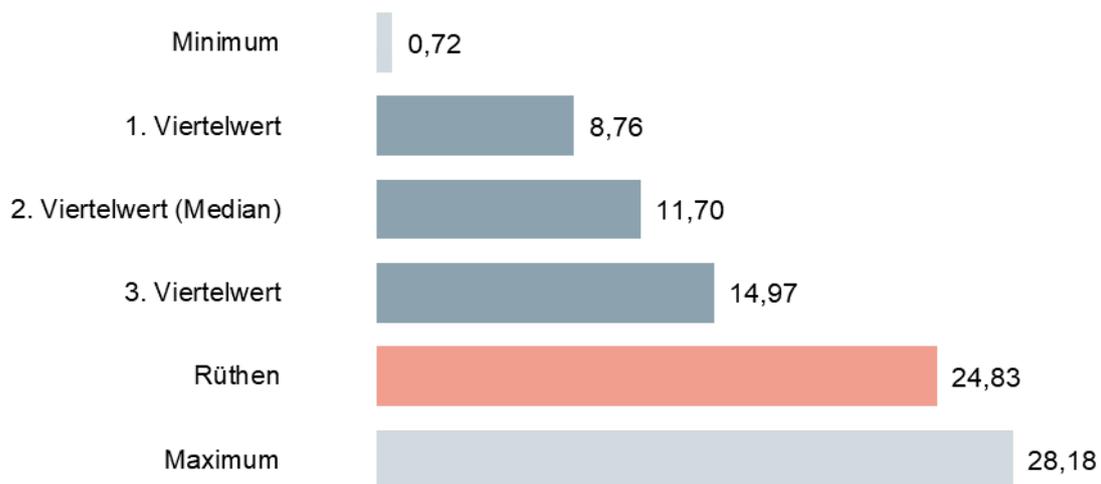
<sup>32</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.076.388	
Abrechnungssummen	2.896.327	
Summe der Unterschreitungen	365.409	11,88
Summe der Überschreitungen	185.348	6,02
Summe der Abweichungen insgesamt	550.757	17,90

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Stadt Rüthen** sechs Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 345.606 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Rüthen damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Mit einer Abweichungsquote von fast 25 Prozent liegt die Stadt Rüthen im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem dritten Viertelwert und hat damit den zweithöchsten Wert aller bislang gepr fteten Kommunen. Dieser hohe Wert ist wesentlich auf die hohe Unterschreitung des Auftragswertes bei einer von sechs berücksichtigten Maßnahmen zurückzuführen.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote bei fünf abgerechneten Baumaßnahmen mit neun Prozent unterhalb des Median.

Unter Einbeziehung der zwei zum Prüfungszeitpunkt in 2022 abgerechneten Baumaßnahmen ergibt sich über alle Jahre hinweg betrachtet, der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von knapp 17,90 Prozent.

Von den insgesamt 13 erfassten Baumaßnahmen werden die Auftragswerte in sechs Fällen über- und in sieben Fällen unterschritten. 27 Prozent der Abweichungen sind dabei auf eine einzige Maßnahme zurückzuführen, in der der Auftragswert um gut 150.000 Euro unterschritten wurde.

Auftragsänderungen haben in der Stadt Rütthen somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden.

Vielfach werden die Leistungsbeschreibungen von der Stadt in Auftrag gegeben und dann von Architektur- bzw. Ingenieurbüros erstellt. Dann sollte die Stadt die beauftragten Planer verstärkt in die Pflicht nehmen, Leistungsbeschreibungen kritisch hinterfragen und für Auftragsänderungen nachvollziehbare Begründungen einfordern. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen bei der Stadt.

Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. 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 zu beachten gilt.

Erkenntnisreich ist eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

In der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 2.7 haben wir drei Baumaßnahmen näher betrachtet.

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rütthen hat keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie 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.*

Die **Stadt Rüthen** hat keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen getroffen. Es erfolgt auch keine Kontrolle, ob die Notwendigkeit von Nachträgen plausibel dokumentiert wurde. Die fachtechnische Prüfung übernehmen die Bedarfsstellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit und treffen die Entscheidung für die Vergabeverfahren. Da es keine zentrale Vergabestelle gibt, gibt es keine Überprüfung der Entscheidung der Bedarfsstelle.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass den Bedarfsstellen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen oft schwerfällt. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmenden Wertgrenzen durch eine zentrale Vergabestelle bewährt. Wir verweisen hierzu auf die Empfehlung in Kapitel 2.3.1 zur Einrichtung oder zum Anschluss an eine zentrale Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von einer zentralen Stelle vergaberechtlich begleiten lassen.

Die Stadt Rüthen nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Die Gründe für Nachtragsleistungen werden weder zentral erfasst noch ausgewertet. Auch die für die Vergabeverfahren verantwortlichen Bedarfsstellen führen keine Auswertungen zu den Abweichungen vom Auftragswert und der Höhe der Nachträge durch. Eine sorgfältige Dokumentation der Entscheidungen über Nachtragsaufträge kann in diesem Zusammenhang eine spätere Auswertung unterstützen.

Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese

sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Für das Einrichten eines Nachtragsmanagements bietet sich die noch einzurichtende zentrale Vergabestelle an.

→ **Empfehlung**

Mit der zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Stadt auch ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>				
F1	Die Stadt Rüthen hat bisher keine organisatorischen Regelungen getroffen, um das vergaberechtliche Fachwissen zu bündeln. Die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsausführung ist nur in Teilen umgesetzt. Eine Dienst-anweisung für das Vergabewesen gibt es noch nicht. Dies erschwert die ein-heitliche und rechtssichere Bearbeitung von Vergaben.	82	E1.1 Die Stadt Rüthen sollte eine Dienstanweisung für das Vergabewesen er-lassen und diese regelmäßig aktualisieren.	83
			E1.2 Die Stadt Rüthen sollte die Wertgrenzen für die Auftragsvergabe in einer Dienstanweisung einheitlich für alle Geschäftsbereiche festlegen.	84
			E1.3 Die Stadt Rüthen sollte die Vergabeentscheidungen durch politische Gre-mien kritisch hinterfragen. Stattdessen sollten sie die politischen Gremien bereits im Vorfeld eines Vergabeverfahrens einbinden. Ergänzend sollten die Stadtvertretung regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informiert werden.	86
			E1.4 Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabe-wesens, sollte die Stadt Rüthen den Anschluss an eine zentrale Vergabe-stelle z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	87
			E1.5 Die Stadt Rüthen sollte die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei der Wahl der Vergabeart und zur Mitzeichnung der Bieterlisten in der Verga-beakte dokumentieren.	88
			E1.6 Die Stadt Rüthen sollte mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoft-ware auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitauf-wand entgegenzuwirken.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Rütten hat keine örtliche Rechnungsprüfung. Es gibt keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren. Eine zusätzliche Prüfung der Vergabeverfahren könnte einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit und Korruptionsprävention leisten.	90	E2	Die Stadt Rütten sollte regelmäßige und verbindliche Prüfungen durch eine der in § 101 S. 3 GO NRW genannten Möglichkeiten sicherstellen, um einheitliche und rechtssichere Vergaben zu fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Dabei sollte eine interkommunale Zusammenarbeit geprüft werden.	92
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Stadt Rütten hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2011 getroffen. Einzelne der dort gemachten Vorgaben wurden noch nicht umgesetzt. Die Bezüge zum KorruptionsbG sind veraltet. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	92	E3.1	Die Stadt Rütten sollte als zentrale Ansprechperson einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.	93
			E3.2	Die Stadt Rütten sollte, wie beabsichtigt, eine Gefährdungsanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen.	94
			E3.3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte überarbeitet und auf die aktuelle Rechtslage angepasst werden.	94
			E3.4	Die Stadt Rütten sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	95
			E3.5	Die Stadt Rütten sollte die Regelungen der Ehrenordnung zur Veröffentlichungspflicht nach § 7 KorruptionsbG anpassen, so dass auch die Funktionen in Vereinen erfasst werden.	95
<b>Sponsoring</b>					
F4	Rütten hat bereits viele Aspekte im Umgang mit Sponsoringmaßnahmen in der Dienstanweisung Korruptionsprävention geregelt. Eine verbindliche Vorgabe zur Beteiligung der Finanzverwaltung fehlt bislang.	96	E4	Die Stadt Rütten sollte bei Sponsoringmaßnahmen die verbindliche Beteiligung der Finanzverwaltung vorsehen.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Rülthen im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem dritten Viertelwert. Das ist im Wesentlichen auf die Abweichung bei einer Maßnahme zurückzuführen. 2020 war die Abweichungsquote geringer als bei der Hälfte der anderen Kommunen.	97	E5	Die Stadt Rülthen sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	99
F6	Die Stadt Rülthen hat keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	99	E6.1	Die Stadt Rülthen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von einer zentralen Stelle vergaberechtlich begleiten lassen.	100
			E6.2	Mit der zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen sollte die Stadt auch ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	101
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F7	Die betrachteten Maßnahmen zeigen, dass die Vergabeverfahren in weiten Teilen nicht den Anforderungen des Vergaberechts genügen. Die Dokumentation ist lückenhaft oder nicht vorhanden.		E7.1	Die Stadt Rülthen sollte die vorgeschriebene Dokumentationspflicht zeitnah und vollständig erfüllen.	
			E7.2	Die Stadt Rülthen sollte durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass die rechtlichen Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten sowie die internen Vorgaben zu den beteiligten Stellen in den Vergabeverfahren eingehalten werden.	

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Rütthen** 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 Stadt Rütthen setzt den Steuerungsprozess des Medienentwicklungsplanes sehr gut um. Nur hinsichtlich des Ausstattungsprozesses ergeben sich noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.

Die im Medienentwicklungsplan festgelegten Digitalisierungsziele hat die Stadt Rütthen bereits erreicht. Sie baut diese kontinuierlich und sukzessive weiter aus. Die Stadt Rütthen verfügt schon jetzt über eine dem Stand der Technik angepasste und sowohl qualitativ als auch quantitativ sehr gute IT-Ausstattung ihrer Schulen.

Die Stadt Rütthen hat ihre Schulen außerdem mit einer derzeit ausreichenden Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt.

Ein kontinuierlicher, gesteuerter Informationsaustausch zwischen Schulträger und Schulen ist bereits etabliert. Alle an dem Digitalisierungsprozess Beteiligten sind regelmäßig eingebunden. Dies optimiert die Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger und festigt so die gute Basis weiter.

Fraglich ist, ob die derzeitige Personalausstattung ausreicht, den bisherigen guten Standard zu erhalten und darüber hinaus weitere Digitalisierungsziele zu erreichen.

Bei den deutlich überdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen der Stadt Rütten besteht nur wenig Handlungsbedarf.

## 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 Stadt Rütthen ist bei der IT-Steuerung überwiegend gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon weit vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat nur vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.

*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:*

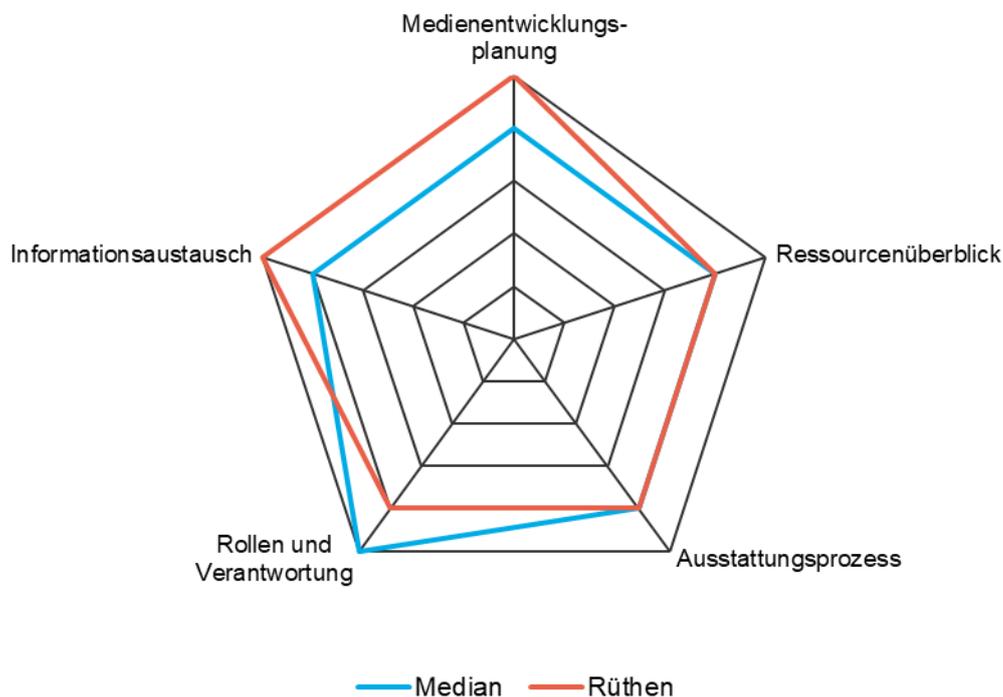
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support<sup>33</sup>, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

<sup>33</sup> 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

- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Stadt Rütthen** 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.

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



Die **Stadt Rütthen** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Luziaschule und Nikolausschule) und einer weiterführenden Schule (Friedrich-Spee-Gymnasium). An den drei Schulstandorten befinden sich insgesamt 1.092 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 43 Klassen im Schuljahr 2021/22.

Aufbauend auf den schulischen Medienkonzepten hat die Stadt Rütthen ihren Medienentwicklungsprozess in einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan für den Planungszeitraum 2020 bis 2024 münden lassen. Sie hat die angestrebten Investitionen in konkreten Kalkulationen mit zeitlich definierten Meilensteinen ausgewiesen. Die festgelegten strategischen Grundlagen hat sie somit auf konkrete Bedarfe heruntergebrochen und setzt diese sukzessive nach Prioritäten um. Damit kann sie auf eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung zurückgreifen.

Positiv ist in diesem Zusammenhang, dass die Stadt Rütthen im Wesentlichen Klarheit über die IT-Ausstattungsgegenstände und über die daraus resultierenden Kosten besitzt. Sie hat mit einem Programm für die Erfassung der Hardware mit nur wenig Ausnahmen einen derzeit aktuellen und zentralen Überblick hierüber erstellt. Damit ist die Stadt Rütthen auch perspektivisch in

der Lage Auswertungen über die vorhandenen Geräte und Lizenzen zu erstellen und dadurch ihre zentrale Steuerung zu verbessern.

Der Prozess der IT-Ausstattung von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung ist einheitlich geregelt. Die Schulen haben ein festes EDV-Etat und können Ersatzbeschaffungen und kleinere Anschaffungen selbst tätigen. Darüber hinaus gehende Bedarfe werden gemeinsam und im Einvernehmen unter Berücksichtigung haushalterischer und politischer Belange beraten und danach ggfls. durch den Schulträger getätigt. Mit dieser Vorgehensweise hat die Stadt Rütthen einen pragmatischen Weg gewählt, der allerdings nicht verschriftlich ist. Nur wenn für alle Beteiligten klar und verbindlich geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Stadt Rütthen einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen verbindlich (z. B. im Rahmen ihres Medienentwicklungsplanes) beschreiben.

Wichtig ist auch, dass bei der Beschaffung auf eine möglichst homogene Gerätelandschaft geachtet wird. Die Schaffung gemeinsamer Standards in der Hardwarebeschaffung ist dabei eine zentrale Säule des Ausstattungskonzeptes. Je homogener die Gerätelandschaft in den Schulen ist, desto effizienter sind damit die Wartungs- und Supportabläufe. Die Stadt Rütthen hat sich in ihrem Medienentwicklungsplan zu einer einheitlichen Ausstattung mit Tablets für die SuS und fest montierten Projektoren in den Klassenräumen entschieden.

Ein IT-Sicherheitskonzept, in der die Standards für die Hardware aus sicherheitsrelevanten Gesichtspunkten explizit benannt werden könnten, existiert bei der Stadt Rütthen allerdings noch nicht.

Die Stadt Rütthen hat die Rollen für den First- und Second-Level-Support verbindlich in ihrem Medienentwicklungsplan geregelt. Sie folgt hinsichtlich der Aufgabenverteilung der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände. Der 1st-Level-Support wird durch eine Lehrkraft bzw. den Hausmeister gewährleistet. Den 2nd-Level-Support deckt die IT-Abteilung der Stadt Rütthen ab. Für Aufgaben des 3rd-Level-Supportes zieht die Stadt Rütthen bei Bedarf ihr Rechenzentrum hinzu. So wird die Funktionsfähigkeit der IT-Geräte abgesichert und Reibungsverluste vermieden.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten. Gerade, weil formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine enge Kooperation zwischen Schulen und Schulträgern wichtig.

Die Stadt Rütthen hat eine Arbeitsgruppe „Digitalisierung“ eingerichtet. Hierin treffen sich regelmäßig die Schulleiter, der Schulträger und die IT-Abteilung. Darüber hinaus kommen die Schulleiter mit dem Schulamt, dem zuständigen Fachbereichsleiter, der IT-Abteilung, den Medienbeauftragten der Schulen und der Hausmeister vierteljährlich zusammen. Außerdem findet eine regelmäßige Kommunikation zwischen Schulverwaltung bzw. IT-Abteilung und Schulen statt.

### 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.

#### → Feststellung

Die Stadt Rütthen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt im interkommunalen Vergleich einen hohen Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.

*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.*

Die **Stadt Rütthen** hat in ihrem Medienentwicklungsplan die künftige Ausstattung der Schulen beschrieben und deren Kosten in genaueren Investitionsplänen ausgewiesen. Die ermittelten Bedarfe resultieren aus den pädagogischen Anforderungen der Medienkonzepte der Schulen. Die Umsetzung der Ausstattung hat die Stadt Rütthen bereits seit 2018 zügig vorangetrieben. Finanzielle Hilfestellung lieferten hier auch Fördermittel aus „Gute Schule 2018“ und aus dem „Digitalpakt“. Durch Einsparungen bei der Verkabelung konnten moderne Lehrmittel wie z. B. VR-Brillen angeschafft werden. Bislang konnten alle definierten Meilensteine erreicht und weiter ausgebaut werden.

Die Schulen der Stadt Rütthen nutzen das Internet über eine Bandbreite von 50 Mbit/s (Luzia-Grundschule) bzw. 200 Mbit/s (Nikolaus-Grundschule) bis hin zu 1 Gbit/s (Gymnasium), das über Glasfaser angeschlossen ist. Damit ist eine derzeit ausreichende Internetanbindung gewährleistet. Bei Bedarf kann die Leistungsfähigkeit jederzeit erhöht werden. Besonders hervorzuheben ist, dass das Gymnasium sogar über eine redundante Internetverbindung verfügt, die im Bedarfsfall eine zusätzliche Absicherung (z. B. in Prüfungszeiträumen) darstellt.

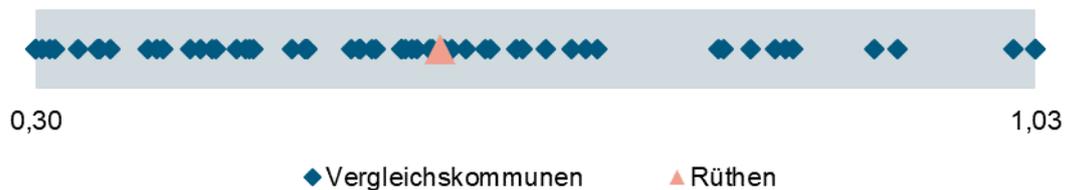
Das Internet kann je nach Bedarf in allen Klassenräumen über WLAN bzw. LAN genutzt werden. Somit ist eine störungsfreie Internetnutzung von vielen IT-Endgeräten gleichzeitig möglich.

In den Grundschulen der Stadt Rütthen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden). Rechnerisch sind damit 60 Prozent der Kinder mit IT-Endgeräten ausgestattet. Dem pädagogischen Wunsch aus dem Medienkonzept der Schule ist die Stadt Rütthen damit in Gänze gefolgt. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Rütthen damit zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert. Nur etwas mehr als 25 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Schülerinnen und Schülern an Grundschulen mehr IT-Endgeräte zur Verfügung.

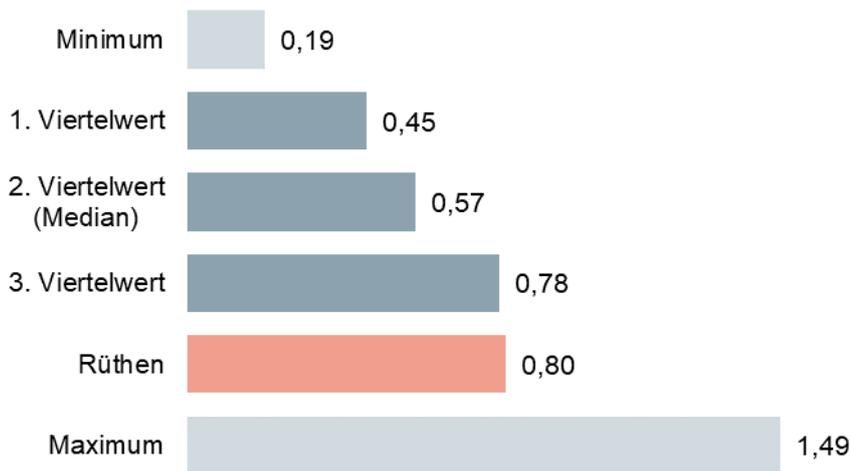
Die Ausstattungsquoten in den beiden Grundschulen der Stadt Rütthen weichen etwas voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler
Luziagrundschole	75	101	0,74
Nikolausschule	179	324	0,55
<b>Gesamt</b>	<b>254</b>	<b>425</b>	<b>0,60</b>

Die IT-Endgeräte sind teils mobil in Tabletform, teils als Fat- bzw. ThinClients in einem Musik- und Medienraum (Luziaschule) und teils in zwei Computerräumen mit je 18 Plätzen (Nikolausschule) zu verorten.

Bei der weiterführenden Schule der Stadt Rüthen zeigt sich folgendes Bild im interkommunalen Vergleich:

#### IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch hier ist die Auswertung schultr gerbezogen und nicht schulscharf. Die Stadt Rüthen liegt über dem dritten Viertelwert. Nur wenige Schulträger statten ihre Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen mit mehr IT-Endgeräten aus. In dem Gymnasium werden neben mobilen Arbeitsgeräten auch zwei Computerr ume mit je 15 Plätzen vorgehalten. Außerdem hat die Stadt als Schulträger darüber hinaus in enger Abstimmung mit der Schule und deren Fachschaften mit Hilfe von Fördergeldern in weitere moderne digitale Unterrichtsger te wie z. B.

Drohnen, programmierbare Roboter und Eingabestifte investiert. Die Stadt Rüthen unterstützt damit die Schule bestmöglich bei der digitalen Unterrichtsgestaltung.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern.

Bei der Ausstattung der Klassenräume der Grundschulen mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

#### Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,02	0,50	1,12	1,76	59
Beamer	1,67	0,00	0,06	0,18	0,55	1,67	59
Großformatige Bildschirme	0,06	0,00	0,00	0,04	0,34	1,90	59
Dokumentenka- meras/Visualizer	1,67	0,00	0,00	0,17	0,56	1,90	59

Hier liegt die Ausstattungsquote an Beamern mit 167 Prozent über 100 Prozent. Dies liegt darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Insgesamt zeigen die Grundschulen der Stadt Rüthen eine gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. Hier werden in allen Klassen- bzw. Unterrichtsräumen deckenmontierte Beamer zur Verfügung gestellt. Hier bildet die Stadt Rüthen das Maximum im interkommunalen Vergleich. Auch Dokumentenkameras, mit denen analoge Lehrmittel auch digital präsentiert werden können, stehen in gleicher Menge bereit. Hier liegt die Stadt Rüthen weit über dem 3. Viertelwert. Nur sehr wenige Kommunen stellen mehr Visualizer bereit.

Bei den Präsentationsgeräten je Klasse sieht es an der weiterführenden Schule wie folgt aus:

#### Präsentationsgeräte je Klasse in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,50	1,20	2,31	43
Beamer	1,88	0,00	0,18	0,42	1,23	2,92	43
Großformatige Bildschirme	0,24	0,00	0,00	0,03	0,18	1,84	43

Geräteart	Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dokumentenka- meras/Visualizer	1,88	0,00	0,00	0,06	0,32	3,83	43

Die Quote der Ausstattung geht auch hier über 100 Prozent hinaus. Dies ist ebenfalls darin begründet, dass es an den Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Auch in ihrer weiterführenden Schule setzt die Stadt Rütthen vorwiegend Beamer ein. Ergänzt wird das Portfolio in rund ein Viertel der Räume um großformatige Bildschirme. Auch hier ist die Ausstattung im interkommunalen Vergleich sehr gut ausgeprägt. Das gleiche gilt für die Dokumentenkameras.

Die in allen Unterrichtsräumen eingesetzten Präsentationsgeräte ermöglichen den Schulen der Stadt Rütthen eine zeitgemäße, digitale Unterrichtsgestaltung.

Die IT-Ausstattung der Stadt Rütthen entspricht sowohl bei den pädagogischen IT-Endgeräten als auch bei den Präsentationsgeräten dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von zwei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer, die im Medienentwicklungsplan für die IT-Endgeräte auf fünf Jahre beziffert wird.

In den Schulen der Stadt Rütthen finden sich daher sehr gute Bedingungen, um den Schülerinnen und Schülern das Arbeiten mit modernen, digitalen Medien zu ermöglichen.

Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Rütthen weitestgehend autark sicher. Im Umfang von ca. drei bis vier Tagen im Jahr erfährt die Stadt Unterstützung beim 3rd-Level-Support durch ihr Rechenzentrum.

Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte der Schulen zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Stadt über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Für die Betreuung der Schul-IT hält die Stadt Rütthen 0,25 Vollzeit-Stellen vor. Im Verhältnis zu den insgesamt 787 pädagogischen Endgeräten stehen ihr 0,03 Vollzeit-Stelle je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Die Anzahl der IT-Endgeräte je Vollzeit-Stelle beträgt 3.148. Im Vergleich mit anderen Kommunen, die unter ähnlichen Rahmenbedingungen die Aufgaben der Schul-IT bewältigen, liegt die Stadt Rütthen damit noch unter dem ersten Viertelwert von 0,05 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräten. Dass die Stadt Rütthen ihren Aufgaben zurzeit gerecht werden kann, liegt nach ihren eigenen Angaben darin begründet, dass sie eine gute Unterstützung durch die Schulen erfährt und somit eine reibungslose Zusammenarbeit möglich ist. Zum 01. August 2022 wurde ein Auszubildender eingestellt, der nach seiner Übernahme perspektivisch die Betreuung der Schul-IT übernehmen soll. Auch wenn der Betrieb zurzeit noch aufrechterhalten werden kann, sollte die Stadt Rütthen aufgrund neuer Aufgaben, Weiterentwicklung der Informationstechnik, Ausbau der Gerätelandschaft, Evaluierung und Sicherstellung des guten Standards die künftige Personalausstattung prüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

### 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 BSI<sup>34</sup>-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.

→ **Feststellung**

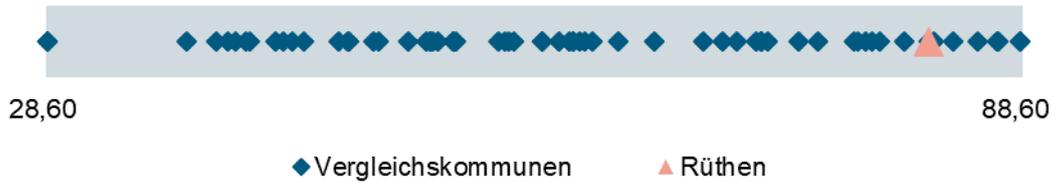
Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Rütthen weisen vereinzelt Optimierungspotenziale auf.

*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 Rütthen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

<sup>34</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

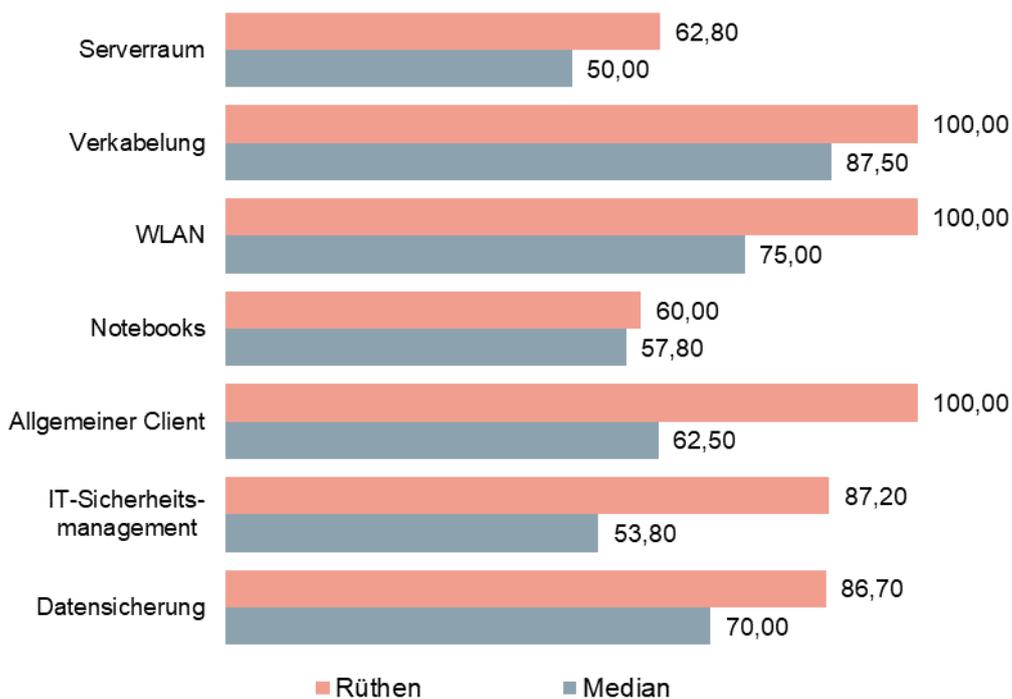
### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Rüthen liegt mit 83 Prozent aber deutlich darüber.

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

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten Ergebnisse sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Rüthen. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in vereinzelt Aspekten.

Optimierungsmöglichkeiten sind noch bei den technischen und organisatorischen Maßnahmen für die Technik- bzw. Serverräume gegeben. Außerdem kann die Sicherheit der Notebooks verbessert werden. In einem noch zu erstellenden IT-Sicherheitskonzept sollten alle wesentlichen Aspekte der Schul-IT explizit darin einbezogen werden.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Stadt Rülthen bereits im Prüfungsverlauf kommuniziert. Hierüber liegt ihr ein detaillierter Sachstandsbericht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rülthen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – IT an Schulen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die Stadt Rüthen ist bei der IT-Steuerung überwiegend gut aufgestellt. Sie ist in ihrem Medienentwicklungsprozess schon weit vorangeschritten und hat ihre Strategie bereits in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan beschrieben. Sie hat nur vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	107	E1	Die Stadt Rüthen sollte den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen verbindlich (z. B. im Rahmen ihres Medienentwicklungsplanes) beschreiben.	109
F2	Die Stadt Rüthen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie besitzt eine quantitativ und qualitativ sehr gute Ausstattung an ihren Schulen und stellt im interkommunalen Vergleich einen hohen Ausstattungsstandard. Sie erfüllt derzeit alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen gerecht zu werden. Es besteht aber die Gefahr, dass sie aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen die Anforderungen an die vielfältigen Aufgaben der Schul-IT perspektivisch nicht hinreichend erfüllen kann.	110	E2	Die Stadt Rüthen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	115
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Rüthen weisen vereinzelt Optimierungspotenziale auf.	115	E3	Die Stadt Rüthen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	117

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rütthen 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 Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist im Betrachtungszeitraum in der Stadt Rütthen nur von untergeordneter Bedeutung. Die Stadt Rütthen hatte in den Jahren 2019 und 2021 jeweils einen Fall ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten zu bearbeiten. Lediglich im Jahr 2019 musste die Stadt die Bestattung vollständig veranlassen.

Die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält die Stadt Rütthen ein. Bei der Auswahl der Bestattungsart berücksichtigt die Stadt die Willensbekundung des Verstorbenen.

Die Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung hat die Stadt während der Prüfung schriftlich erarbeitet. Diese kann die Stadt noch um Standards und Prozesse erweitern. In Rütthen nehmen die Beschäftigten nicht regelmäßig an Fortbildungsseminaren zum Bestattungsrecht teil.

Die Stadt Rütthen hat eine Rufbereitschaft der Ordnungsbehörde eingerichtet, so dass sie auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten für Eilfälle zu erreichen ist.

### 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 Rüthen** 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:

Bei der Stadt Rüthen sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Stadt befinden sich einschließlich des Jahres 2021 keine Seniorenpflegeeinrichtungen. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es ebenfalls nicht.

Nach Auskunft der Stadt ist im Ortsteil Kallenhardt im Jahr 2022 eine Seniorenwohngemeinschaft für 24 Personen fertiggestellt worden. Im Ortsteil Rüthen entsteht eine Seniorenresidenz, diese soll im Jahr 2024 bezugsfertig sein.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den nachfolgenden Themen Rechtmäßigkeit und Verfahrensstandards in der Stadt Rüthen geführt.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Rüthen 2019 bis 2021

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

Grundzahl	2019	2020	2021
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	0	0

Die Zahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in Rüthen gering. Lediglich im Jahr 2019 hat die Stadt eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Der ordnungsbehördliche Bestattungsfall im Jahr 2021 wurde nicht von der Stadt Rüthen durchgeführt, da die Stadt die bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt hat.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung. Da die Stadt Rüthen im Vergleichsjahr keine entsprechende Bestattung veranlassen musste, ist diese Tabelle zur Information aufgeführt.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,70	1,45	5,74	36

## 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

→ Der Stadt Rüthen hält die ordnungsbehördlichen Fristen ein.

*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 **Stadt Rüthen** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen ist. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Stadt. Zudem setzt die Stadt Rüthen die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW um. Sofern die Stadt keine Bestattungspflichtigen ermitteln kann, beauftragt sie zunächst nur die Einäscherung.

#### 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Rüthen hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

*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 Rüthen** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge (Ehegatte, Lebenspartner, volljährige Kinder,

Eltern, volljährige Geschwister, Großeltern und volljährige Enkelkinder). Dazu führt die Stadt Abfragen beim örtlichen Einwohnermeldeamt und Standesamt sowie beim Geburts- bzw. Eheschließungsstandesamt des Verstorbenen durch. Sofern der Verstorbene bis zuletzt in einem Heim lebte, hält die Stadt Rücksprachen mit der Einrichtung. Auch Nachfragen bei einem möglichen rechtlichen Betreuer des Verstorbenen nutzt die Stadt Rüthen zur Ermittlung von Verpflichteten. Ist diese Vorgehensweise nicht erfolgreich, besichtigt die Stadt etwaige Räumlichkeiten des Verstorbenen und stellt persönliche Unterlagen sicher, um mögliche zur Bestattung verpflichtete Angehörige zu ermitteln. Im gleichen Zuge stellt sie auch Wertgegenstände oder Hinweise auf Vermögen des Verstorbenen sicher. Die Begehung der Wohnräume erfolgt im Beisein des Bestatters und wird protokolliert. Damit stellt Rüthen auch das Vier-Augen-Prinzip sicher.

Ergänzend hierzu kann die Ermittlung von Angehörigen auf folgenden Weg durchgeführt werden:

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat,
- ggfls. Recherche im Internet (u. a. Soziale Medien).

Eine Kommune sollte die durchgeführten Vermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die Stadt Rüthen dokumentiert die Ermittlungsergebnisse in einem Vermerk und legt eine Akte für den Bestattungsfall an.

#### 4.4.3 Art der Bestattung

→ Die Stadt Rüthen berücksichtigt bei der Bestattung die Willensbekundung des Verstorbenen.

*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.*

Grundsätzlich berücksichtigt die **Stadt Rüthen** bei der Bestattungsart die Willensbekundung des Verstorbenen gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Die Stadt ermittelt die Willensbekundung des Verstorbenen – wie bereits beschrieben – unter anderem über das Sicherstellen persönlicher Unterlagen. Liegt eine Willenserklärung nicht vor, veranlasst die Stadt in der Regel eine anonyme Urnenbestattung.

#### 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.

- Die Stadt Rütthen hat bislang keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt.

*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.*

Eine ordnungsbehördlich veranlasste Bestattung stellt immer dann eine Ersatzvornahme nach § 59 VwVG NRW i.V.m. § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW dar, wenn vorrangig Bestattungspflichtige vorhanden sind, diese sich jedoch weigern tätig zu werden. Eine Kommune darf dieses Zwangsmittel gemäß § 55 Abs. 2 VwVG ohne vorausgehenden Verwaltungsakt nur anwenden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist und die Vollzugsbehörde dabei innerhalb ihrer Befugnisse handelt. Eine gegenwärtige Gefahr im Sinne von § 55 Abs. 2 VwVG NRW liegt bei einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche vor, da von ihr nach Einsetzen des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen. Dazu müsste eine auf Bestattung des Verstorbenen gerichtete Ordnungsverfügung an die bestattungspflichtigen Angehörigen auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 OBG NRW erlassen werden. Auf dieser Grundlage kann die örtliche Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Befindet sich der Sterbe- oder Fundort der/des Verstorbenen im Gebiet der Kommune, ist sie nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW für den Erlass einer Ordnungsverfügung zuständig.

Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, so dass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständigen durchgeführten Bestattung beseitigt wird.

Bei Feuerbestattungen ist hingegen zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in eine Urne notwendig, aber nicht die daran anschließende Urnenbeisetzung. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Unter gesundheitlichen und hygienischen Aspekten besteht somit keine besondere Eilbedürftigkeit für die Urnenbeisetzung. Die **Stadt Rütthen** veranlasst zunächst nur die Einäscherung, wenn keine Bestattungspflichtigen nach dem BestG ermittelt werden konnten.

Gemäß § 58 Abs. 1 Satz 2 VwVG muss die Anwendung von Zwangsmitteln, wie eine Ersatzvornahme nach § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW, verhältnismäßig sein. Demzufolge ist ein Zwangsmittel so zu bestimmen, dass der Einzelne, wie z.B. der bestattungspflichtige Angehörige, am wenigsten beeinträchtigt wird. Dies schließt monetäre Interessen mit ein. Die örtliche Ordnungsbehörde sollte die Kosten einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme möglichst geringhalten. Dabei hat sie bei der Wahl der Bestattungsart die Religionszugehörigkeit und eine vorliegende Willensbekundung der verstorbenen Person oder ihrer Angehörigen zu beachten. Im Regelfall entscheidet sich die örtliche Ordnungsbehörde bei der Ersatzvornahme aber für eine Feuerbestattung, weil diese kostengünstiger als eine Erdbestattung ist und wenn kein Ausnahmetatbestand vorliegt.

In der **Stadt Rütthen** gab es bislang noch kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall, bei dem sie die Bestattung im Zuge der Ersatzvornahme vornehmen musste. Für mögliche zukünftige Fälle, in denen die Stadt die Ersatzvornahme anordnen muss, sollte sie bei einer Feuerbestattung zunächst nur die Einäscherung des Leichnams in Auftrag geben.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Die Stadt Rütthen hat bislang keine Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten durchgesetzt.

*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.*

Die Kommune kann, sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Bestattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Wachen, Einkleiden und Einsargen,
- Leichenwagen,
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und
- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro. Für den entstandenen Verwaltungsaufwand erhebt die **Stadt Rütthen** zusätzlich zu den Bestattungskosten eine pauschale Verwaltungsgebühr von 100 Euro. Im Jahr 2021 hat die Stadt auf die Verwaltungsgebühr verzichtet, da nach Auskunft der Stadt der Aufwand mit einem Schreiben an die zur Bestattung Verpflichteten gering war.

Die Stadt Rütthen ermittelt neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Dazu nimmt Rütthen Kontakt mit dem Nachlassgericht auf und meldet die entstandenen Bestat-

tungskosten zum Nachlass an. Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch bestattungspflichtigen Angehörigen erfolgte in Rütthen bisher (siehe „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“) nicht. Gleichwohl sollte die Stadt Rütthen diese Möglichkeit bei zukünftigen Fällen umsetzen.

## 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 Rütthen hat die Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung während der Prüfung schriftlich beschrieben.

*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 Rütthen** hat die Grundlagen für eine ordnungsbehördliche Bestattung während der Prüfung schriftlich erarbeitet. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. In Rütthen nehmen die Beschäftigten nicht regelmäßig an entsprechenden Fortbildungsseminaren teil. Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten eine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Stadt stellt somit sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, ggfls. Wertsachen,

- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, Dokumentation.

Die Verfahrensstandards sollten in digitaler Form für die zuständigen Mitarbeiter zugänglich sein, um ggfls. mit Suchbegriffen zu arbeiten. Auch notwendige Formulare und Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollte die Kommune erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die bereits vorliegenden Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung um Prozesse und Standards ergänzen. Auch den Ablauf einer Kostenerstattung sollte Rütthen beschreiben. Zudem sollte die Sachbearbeitung regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.

## 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.

- Die Stadt Rütthen weist im Betrachtungszeitraum keinen 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.*

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, auf deren Gebiet der Tod eingetreten ist oder der Leichnam gefunden wurde. Die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung hat folglich zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst. Gegenüber den Verpflichteten hat sie jedoch einen Kostenerstattungsanspruch, wenn diese nicht rechtzeitig zu ermitteln waren oder sie sich weigerten, die Bestattung zur veranlassen.

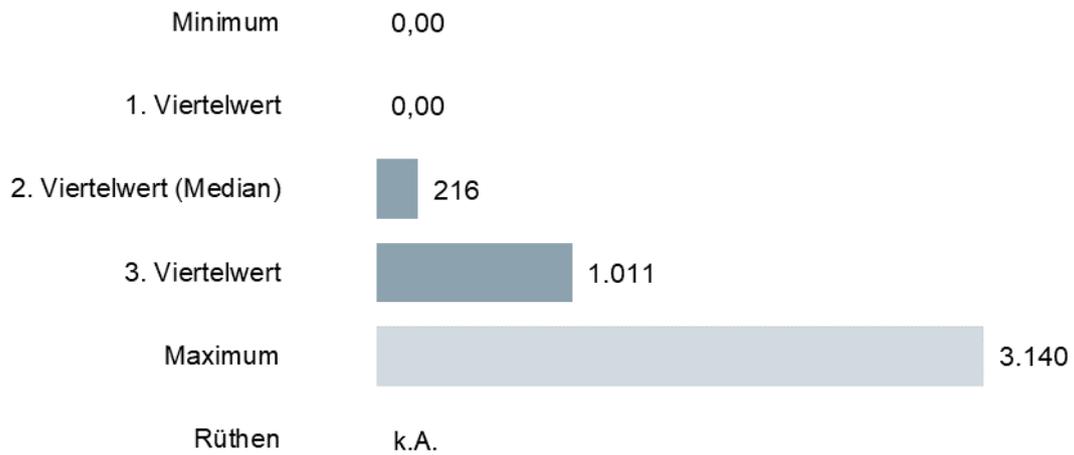
Bislang hat die **Stadt Rütthen** die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen noch nicht ausgeschrieben. Auch Rahmenverträge mit Bestattungsunternehmen liegen noch nicht vor.

### 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.

Im Betrachtungsraum weist die Stadt Rüthen keinen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen aus. Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2021 ist daher für die Stadt Rüthen nur informativ.

#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



\* Die Stadt Rüthen hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

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



#### 4.6.2 Aufwendungen

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

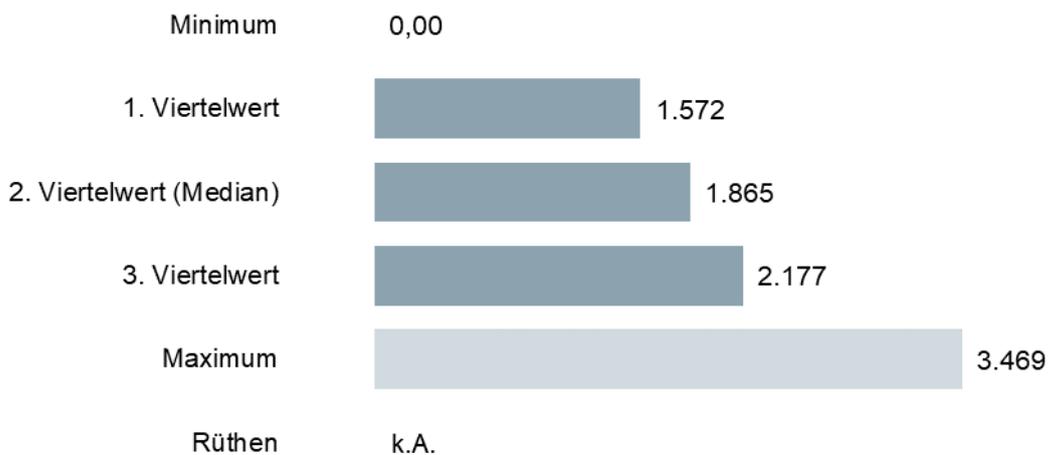
#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rüthen in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.489	0,00	0,00

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.489	0,00	0,00

Wie bereits beschrieben, weist die Stadt Rüthen nur im Jahr 2019 für eine ordnungsbehördlich durchgeführte Bestattung Aufwendungen aus. Der folgende interkommunale Vergleich 2021 ist deshalb für die Stadt nur informativ.

#### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



\* Die Stadt Rüthen hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

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



Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2019 weist die Stadt Rüthen geringe Aufwendungen aus. Den Median von 2.035 Euro unterschreitet die Stadt deutlich.

#### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

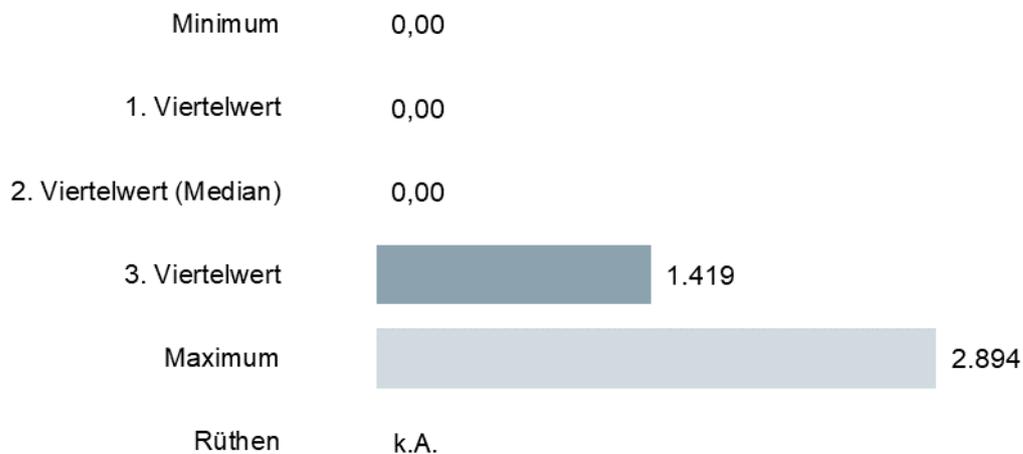
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Rüthen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.489	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.489	0,00	0,00

Die Stadt Rüthen weist nur im Jahr 2019 eine Kostenerstattung für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aus. Insofern ist der nachfolgende interkommunale Vergleich für die Stadt nur informativ.

### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



\* Die Stadt Rüthen hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

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



## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – ordnungsbehördliche Bestattungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F1	Die Stadt Rüthen hat die Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung während der Prüfung schriftlich beschrieben.	126	E1	Die Stadt Rüthen sollte die bereits vorliegenden Grundlagen für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung um Prozesse und Standards ergänzen. Auch den Ablauf einer Kostenerstattung sollte Rüthen beschreiben. Zudem sollte die Sachbearbeitung regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.	127

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rütthen 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 Rütthen** unterhält elf kommunale Friedhöfe. Zudem gibt es im Stadtteil Kellinghausen und Langenstraße-Heddinghausen jeweils einen konfessionellen Friedhof. Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch in Rütthen. Dabei hat sich die Anzahl der Sarg- und Urnenbestattungen in der Stadt Rütthen – wie auch in den Vergleichskommunen - deutlich verschoben. Allerdings sind die Bestattungszahlen in Rütthen relativ konstant. Für das Friedhofswesen nutzt die Stadt Rütthen eine Fachsoftware, jedoch nicht umfassend.

Die Stadt Rütthen hat keine detaillierten Informationen über die Friedhofsflächen. Auch die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen liegen in Rütthen nicht vor.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet in der Stadt Rütthen aktiv statt. Allerdings sollte die Stadt auf der Internetseite weitere Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einpflegen. Dies kann einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. Möglicherweise können dadurch die Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Rütthen im interkommunalen Vergleich hoch. Dagegen ist die Nutzungsintensität der Trauerhallen und der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen gering.

Strategische Ziele für das Friedhofswesen hat die Stadt Rütthen noch nicht definiert. Auch Kennzahlen für das Friedhofswesen hat Rütthen noch nicht erarbeitet. Diese sollten möglichst in einen Bericht einfließen.

### 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.

Die **Stadt Rütthen** gliedert sich in 15 Stadtteile mit elf kommunalen Friedhöfen. Außer in den Stadtteilen Weickede und Nettelstädt weist Rütthen in allen Stadtteilen einen kommunalen Friedhof aus. In den Stadtteilen Kellinghausen und Langenstraße-Heddinghausen gibt es jeweils einen konfessionellen Friedhof.

#### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	11	1	1	2	4	14	24
Kommunale Friedhofsfläche in qm	70.592	24.560	32.359	43.003	58.601	84.970	24
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den	108	42,28	73,25	89,33	96,26	111	24

Grund- / Kennzahlen	Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sterbefällen in der Kommune in Prozent							
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,78	1,26	2,02	2,43	3,38	5,74	24
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	90,90	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	13.607	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	6,68	1,54	2,73	3,27	4,44	6,77	24

\* Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 Einwohner.

Die Strukturdaten zeigen eine große Bandbreite bei der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und Friedhofsflächen. Es wird deutlich, dass die Stadt Rüthen mit elf kommunalen Friedhöfen eine hohe Anzahl vorhält. Auch die Friedhofsfläche ist in Rüthen im interkommunalen Vergleich groß. Damit bewirtschaftet die Stadt Rüthen im interkommunalen Vergleich eine größere Friedhofsfläche als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen an den Sterbefällen in Prozent“ ist überdurchschnittlich. Dies zeigt, dass die Friedhöfe in der Stadt Rüthen gut angenommen werden. Nach Auskunft der Verwaltung werden auch verstorbene ehemalige Bürger der Stadt auf den Friedhöfen der Stadt Rüthen beigesetzt. Dagegen deutet die unterdurchschnittliche Kennzahl „Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsflächen“ in Rüthen darauf hin, dass die Friedhöfe nicht dicht belegt sind. Dies hat sich bei der Besichtigung durch die gpaNRW beim Friedhof im Stadtteil Rüthen bestätigt.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Die Bedeutung ist in Rüthen anhand des „Anteils der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche“ im interkommunalen Vergleich gering.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der kommunalen Bestattungen der Stadt Rüthen.

## Kommunale Bestattungen in der Stadt Rütthen, Jahre 2000 bis 2021

2000	2005	2010	2015	2020	2021
129	120	114	120	103	126

## 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 Rütthen hat die Aufgaben des Friedhofswesens klar geregelt.

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

Für die Aufgaben des Friedhofswesens ist in der **Stadt Rütthen** der Fachbereich 2 (Ordnungswesen, Jugend, Soziales) zuständig. Hier erfolgt neben dem Kontakt mit den Angehörigen auch der Verkauf von Grabstellen sowie die Kalkulation der Gebühren. Das Personalwesen sowie die Abteilung Haushalt, Steuern und Gebühren unterstützen den Fachbereich 2 bei der Kalkulation. Der Fachbereich 3 (Stadtentwicklung, Bau, Umwelt) ist in die Entwicklung neuer Grabfelder einbezogen.

Die laufende Grün- und Flächenunterhaltung und den Grabaushub führt der örtliche Bauhof durch. Dieser gestaltet auch die Grün- und Wegeflächen eigenständig. Nach Auskunft der Verwaltung sind die Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Es entstehen demnach keine Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten. Zwei Mal in der Woche erfolgt ein Austausch zwischen dem Fachbereich 2 und dem Bauhof. Ein regelmäßiger Austausch mit allen beteiligten Organisationseinheiten ist wichtig für eine optimale Steuerung im Friedhofswesen. Dieser erfolgt in Rütthen bei Bedarf beziehungsweise auch regelmäßig telefonisch.

### 5.4.2 Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Rütthen verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.

*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.*

Für die Aufgaben im Friedhofswesen hat die **Stadt Rütthen** keine strategischen und operativen Ziele definiert. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage bildet die Stadt ebenfalls noch nicht ab. Auch ein Berichtswesen, welches die Verwaltungsführung und die politischen Gremien regelmäßig unterrichtet, ist nicht vorhanden. In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

- Kostendeckungsgrad von mindestens „X“ Prozent,
- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte eine Kommune Kennzahlen definieren:

- Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Auch die Kennzahlen in diesem Bericht kann die Stadt Rütthen als Grundlage nutzen und in ein Berichtswesen einbinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Diese bilden die Basis für die Planungen und die notwendigen Entscheidungen. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

### 5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Rütthen setzt für das Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Den Grad der Digitalisierung kann die Stadt erhöhen.

*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.*

Im Friedhofswesen setzt die **Stadt Rütthen** eine Fachsoftware ein. Geografische Daten der Friedhöfe pflegt die Stadt nicht in das Fachverfahren ein. Der Stadt sind die Vegetationsarten und die Beschaffenheit der Grün- und Wegeflächen bekannt. Allerdings hat die Stadt keine Information über die Flächendaten. Auch digitale Pläne der Friedhöfe stehen der Friedhofsverwaltung nicht zur Verfügung. Laut Auskunft der Stadt kann die Verwaltung Auswertungen aus der

eingesetzten Software nicht nutzen. Die Gebührenbescheide erstellt Rütthen über die eingesetzte Software. Dagegen erstellt die Stadt die Anschreiben an Angehörige manuell.

→ **Empfehlung**

Den Einsatz der Fachsoftware sollte die Stadt Rütthen umfänglich nutzen. Dazu zählt sowohl die Eingabe und Pflege der Grün- und Wegeflächen in der Software wie auch die Abwicklung des Schriftverkehrs. Gegebenenfalls sind Schulungen für die eingesetzte Software sinnvoll.

#### 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen kann die Stadt Rütthen ausbauen.

*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.*

Auf der Internetseite der **Stadt Rütthen** ist die zuständige Ansprechpartnerin für die Friedhofsangelegenheiten mit den Kontaktdaten hinterlegt. Auch die Gebühren- und Friedhofssatzungen mit Datum vom 10. Dezember 2021 sind auf der Homepage abrufbar. Weitere aktuelle Informationen wie zum Beispiel der Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen sind nicht vorhanden.

Für das Friedhofswesen hat die Stadt nach eigener Auskunft aktuell eine Broschüre erarbeitet. Nach Information der Stadt berichtet Rütthen über die Einführung neuer Grabarten ausführlich in der Presse.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte auf der Internetseite der Stadt weitere Information über das Friedhofswesen einpflegen.

## 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

### → Feststellung

Die Stadt Rütthen kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und daraus folgend größere Gebührensteigerung entstehen.

*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 Gebührenvor- und -nachkalkulation sollte jährlich erfolgen. Erst mithilfe von Nachkalkulationen können Über- und Unterdeckungen festgestellt und ein vorgeschriebener Ausgleich vorgenommen werden. Gemäß § 6 KAG NRW ist ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren möglich. In der **Stadt Rütthen** kalkuliert der Fachbereich 2 die Gebühren, allerdings nicht jährlich neu. Letztmalig hat die Stadt Rütthen im Jahr 2021 eine Gebührenberechnung durchgeführt. Die aktuelle Gebührensatzung datiert vom 10. Dezember 2021.

### → Empfehlung

Die Stadt Rütthen sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen.

Die Stadt Rütthen berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Stadt an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022<sup>35</sup> diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus hat die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW reagiert. Die Stadt Rütthen sollte diese bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Der nachfolgende Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Die gebührenrelevanten Erlöse für das Jahr 2021 belaufen sich in Rütthen auf 162.963 Euro, die Kosten betragen 181.279 Euro.

Die nachfolgende Tabelle bildet den Deckungsgrad für den gesamten Betrachtungszeitraum in Rütthen ab.

#### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2019 bis 2021

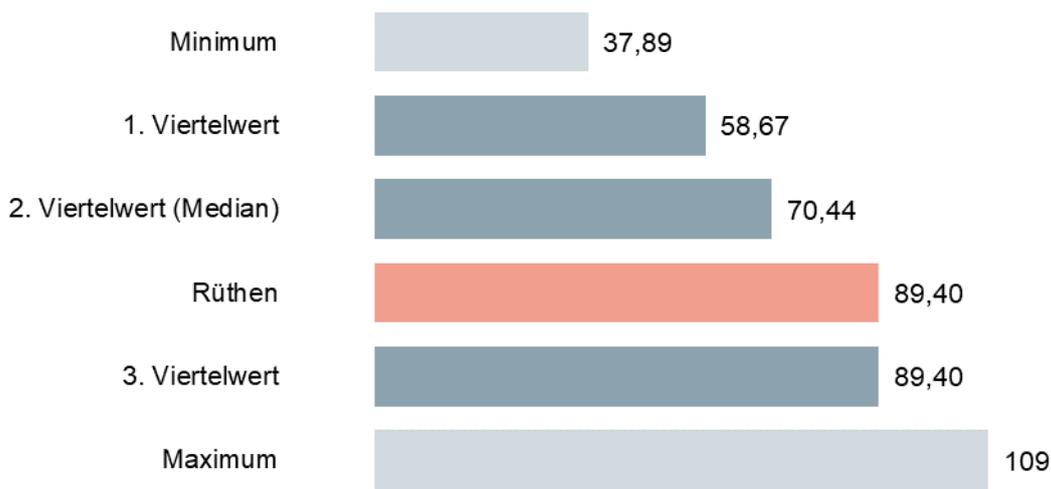
2019	2020	2021
86,18	79,01	89,40

<sup>35</sup> OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

In den Jahren 2019 und 2021 waren die Gesamtkosten mit ca. 182.000 Euro recht konstant. Den Anstieg der Gesamtkosten im Jahr 2020 um ca. 18.000 Euro konnte die Verwaltung nicht darstellen. Da auch die Erlöse im gesamten Betrachtungszeitraum gleichbleibend waren, ist der Kostendeckungsgrad im Jahr 2020 gesunken.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen der Stadt Rüthen wie folgt.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Stadt Rüthen liegt im Betrachtungsjahr 2021 im interkommunalen Vergleich auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Nach Auskunft der Verwaltung erhebt die Stadt für die Verlängerung von Nutzungsrechten keine Gebühr. Dies wirkt sich negativ auf den Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rüthen sollte für die Verlängerung von Nutzungsrechten an Grabstellen die in der Friedhofsgebührensatzung vorgesehenen Gebühren erheben.

## 5.5.2 Grabnutzung

### → Feststellung

Die Stadt Rütthen berücksichtigt bei den Friedhofsgebühren nicht die Nutzungsvorteile der Grabstellen, zum Beispiel die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle oder eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>36</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die Überlassung von Begräbnisplätzen berechnet die **Stadt Rütthen** zu 30 Prozent über einen Flächenfaktor und die Nutzungsdauer. Für das Vorhalten der Infrastruktureinrichtungen der Friedhöfe setzt die Stadt 70 Prozent als Grundgebühr bei der Kalkulation an. Um den unterschiedlichen Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten Rechnung zu tragen, berücksichtigt die Stadt einen Aufwandsfaktor.

Die Grabstellen bieten unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Dies sind zum Beispiel die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle und eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege. Die genannten Vorteile der Grabstellen berücksichtigt die Stadt Rütthen bislang noch nicht in der Kalkulation.

### → Empfehlung

Die Stadt Rütthen sollte auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.

## 5.5.3 Trauerhallen

### → Feststellung

Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist in der Stadt Rütthen niedrig.

*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.*

Auf den Friedhöfen in den Stadtteilen Ostereiden, Kallenhardt und Rütthen hält die **Stadt Rütthen** jeweils eine kommunale Trauerhalle vor. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es in Rütthen private Abschiedsräume der Bestattungsunternehmen in denen der Abschied von den Verstorbenen stattfindet. Die kommunalen Trauerhallen werden meist nur für die Trauerfeier bei der Beerdigung genutzt.

Die Kosten für die kommunalen Trauerhallen betragen in Rütthen im Jahr 2019 ca. 15.000 Euro, im Jahr 2021 sind es ca. 13.000 Euro. Im gleichen Zeitraum haben sich die gebührenrelevanten Erlöse um ca. 4.300 Euro reduziert. Der Grund hierfür liegt nach Auskunft der Verwaltung in der zurückgehenden Nutzung während der Corona-Pandemie.

<sup>36</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

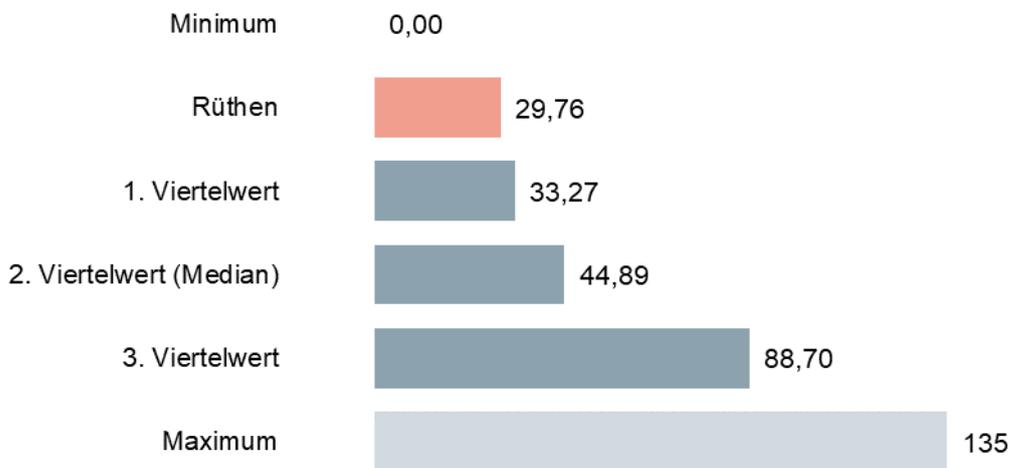
Die nachfolgende Tabelle weist den Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen in Rüthen im Betrachtungszeitraum aus.

**Kostendeckungsgrad Trauerhallen gesamt in Prozent 2019 bis 2021**

2019	2020	2021
54,20	46,68	29,76

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich die Stadt Rüthen wie folgt.

**Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021**



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



Der Kostendeckungsgrad in der Stadt Rüthen sinkt im Betrachtungszeitraum von ca. 54 Prozent im Jahr 2019 auf ca. 30 Prozent im Jahr 2021. Die „Kosten je Trauerhalle“ in Rüthen liegen im interkommunalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau.

**Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle**

Kennzahl	Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	7,16	6,81	8,55	12,47	19,24	31,16	18

Kennzahl	Rüthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	11,11	11,11	44,88	61,95	80,24	137	24

Die Stadt Rüthen verzeichnet in den Jahren 2019 bis 2021 einen deutlichen Rückgang der Nutzung der Trauerhallen. Wurden die Trauerhallen im Jahr 2019 noch 44 Mal genutzt, waren es 14 Nutzungen im Jahr 2021. In dem oben genannten Betrachtungszeitraum hat auch die Corona-Pandemie ihren Anteil an der rückläufigen Nutzung der Trauerhallen. Gleichzeitig bildet die Stadt Rüthen bei der Kennzahl „Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen“ das Minimum ab. Die Stadt Rüthen sollte deshalb prüfen, ob die Trauerhallen der Stadt noch bedarfsgerecht sind. Eine Öffnung der Trauerhallen für Veranstaltungen kann den Kostendeckungsgrad gegebenenfalls erhöhen. Denkbar sind zum Beispiel Lesungen oder andere pietätvolle Veranstaltungen, Konzerte oder auch Kunstausstellungen. Die Stadt Rüthen hat die Trauerhalle in Westereiden bereits an einen Verein vermietet. Bei Bedarf wird diese Trauerhalle für eine Bestattung genutzt. Die Benutzungsgebühr kommt dem Verein zugute.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rüthen sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Gegebenenfalls ist eine weitere Vermietung der Trauerhallen möglich. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umgestaltung der Kühlräume zu Kolumbarien sinnvoll ist.

## 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

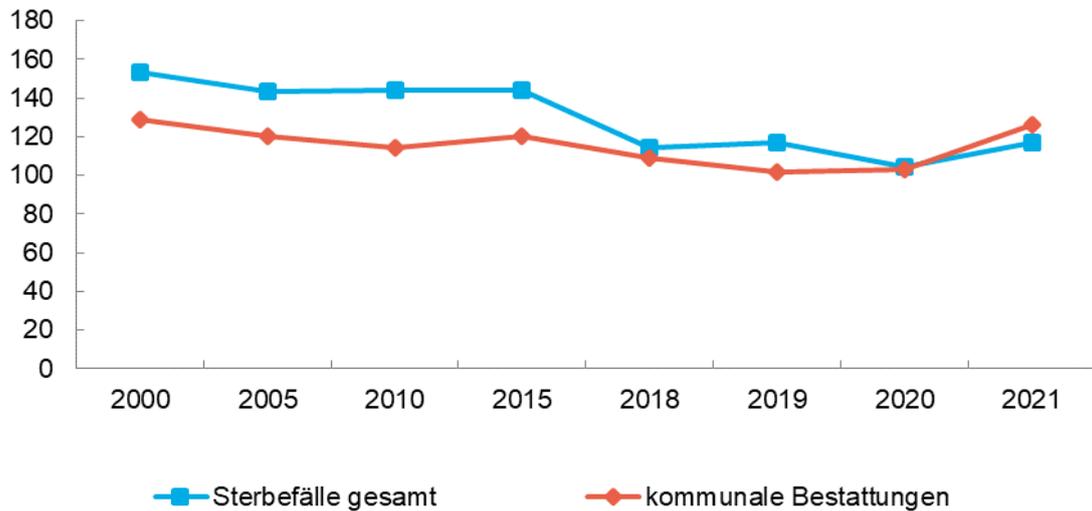
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für die Stadt Rüthen bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 einen Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 2040. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig.

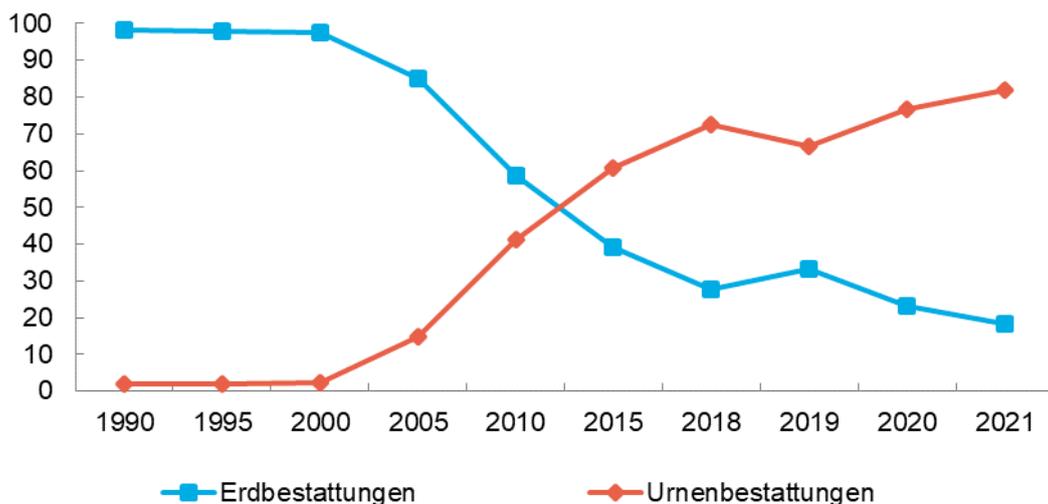
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

### Sterbefälle und kommunale Bestattungen Rürthen 2000 bis 2021



Die Stadt Rürthen weist im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 130 Sterbefälle aus. Hiervon werden bis zu 108 Prozent auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Gemäß der Prognose IT.NRW ist die Zahl der Sterbefälle in der Stadt bis zum Jahr 2039 mit ca. 148 Sterbefälle relativ konstant.

### Anteil Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Rürthen in Prozent 1990 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Auch in der Stadt Rütthen spielten die Urnenbestattungen in der Zeit noch eine untergeordnete Rolle. Seit dem Jahr 2000 steigt die Zahl dieser Bestattungsform in der Stadt Rütthen kontinuierlich an. Erstmals im Jahr 2015 übersteigen die Urnenbestattungen die Erdbestattungen. Im Jahr 2021 liegt der Anteil der Urnenbestattungen an den Bestattungen insgesamt bei ca. 82 Prozent.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die kommunale Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Stadt Rütthen hat auf den Wandel bislang noch nicht umfassend reagiert. Die Stadt Rütthen hat auf allen städtischen Friedhöfen pflegefreie Urnengräber eingerichtet. Im Ortsteil Drewer ist dies jedoch nach Auskunft der Stadt geografisch und technisch nicht möglich. Grabfelder für muslimische Bestattungen bietet die Stadt Rütthen nicht an.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Bestattungsarten der Stadt Rütthen im interkommunalen Vergleich einordnen.

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

Kennzahlen	Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	18,25	3,33	30,40	41,46	45,09	62,37	24
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	81,75	37,63	51,42	57,34	67,65	95,00	24

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen bei über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Rütthen steigende Anteil der Urnenbestattung auch im interkommunalen Vergleich.

**5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen**

→ **Feststellung**

Der Stadt Rütthen liegen keine detaillierten Friedhofsflächen vor.

*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.

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 4.5.3 Trauerhallen darstellen.

Die **Stadt Rütthen** kann die oben genannten Flächen nicht abbilden. Aus diesem Grund stellt die gpaNRW den nachfolgenden Vergleich nur informativ dar.

#### Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	4,91	19,34	32,43	43,14	89,33	16
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	2,66	17,93	28,40	40,37	84,60	16
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,75	2,40	4,07	5,56	16

#### → Empfehlung

Die Stadt Rütthen sollte die Friedhofsflächen detailliert erfassen. Diese Daten benötigt die Stadt für eine Steuerung und um eine lückenhafte Belegung zu vermeiden.

### 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

#### → Feststellung

Die Stadt Rütthen hat keine langfristige Friedhofsplanung erstellt. Zudem gibt es keine Prognosedaten über die freiwerdenden Grabstellen. Auch über die Zahl der belegten Erd- und Urnengräber hat Rütthen keine Informationen.

*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 Rütthen** verfügt über keine langfristige Planung der Friedhofsflächen. Auch hat die Stadt in der Vergangenheit keine Flächen einer anderen Nutzung zugeführt oder Friedhöfe geschlossen. Um Lücken auf den Friedhöfen durch abgelaufene Ruhezeiten der Grabstellen zu vermeiden, räumt die Stadt diese nicht ab, solange Angehörige etc. die Grabstellen pflegen. Einerseits vermeidet die Stadt hierdurch den Unterhaltungsaufwand. Gleichzeitig steht diese Vorgehensweise einer langfristigen Friedhofsplanung entgegen, da Rütthen nicht frei in der Flächengestaltung ist. Damit verzichtet die Stadt auch auf Einnahmen durch einen möglichen Verkauf einer abgelaufenen Grabstelle. Nur auf Antrag der Angehörigen räumt die Stadt Grabstellen ab, im Jahr 2021 waren es 81 Grabstellen.

Nach Auskunft der Verwaltung gibt es bereits eine deutliche lückenhafte Belegung der Friedhöfe. Dies wurde auch durch die gpaNRW bei der Begehung des Friedhofs im Stadtteil Rütthen festgestellt. Für die Entwicklung der Friedhofsflächen ist eine Prognose der freiwerdenden Grabstellen notwendig. Aus dem oben genannten Grund kann die Stadt hierzu keine Prognose treffen. Zur Anzahl der belegten Erd- und Urnengräbern kann die Stadt ebenfalls keine Angaben machen.

Aufgrund der oben gemachten Vorgehensweise der Stadt Rütthen kann diese keine Prognose zu freiwerdenden Grabstellen mache.

#### **Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Rütthen**

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	17
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	k.A.
Neukäufe Urnengräber 2021	45
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	k.A.

In einer langfristigen Friedhofsplanung sollte eine Kommune unter anderem folgende Punkte berücksichtigen:

- Umnutzung von Friedhofsflächen,
- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand entwickeln,
- Entwicklung neuer Grabangebote,
- kulturelle Veranstaltungen (insbesondere in Trauerhallen),
- Steuerung der Grabvorgabe.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte eine Flächen- und Friedhofsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

### 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Stadt Rütthen verfügt über keine Daten für die Grün- und Wegeflächen. Damit kann die Stadt die Entwicklung der Friedhofsflächen nicht langfristig planen.

*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 Friedhofszweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.*

Die **Stadt Rütthen** hat nach eigener Auskunft keine verlässliche Datengrundlage für die Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe. Deshalb erfolgt der nachstehende interkommunale Vergleich ohne die Werte der Stadt Rütthen.

#### Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Rütthen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	4,78	37,25	43,24	55,52	62,28	17
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	33,84	46,67	52,85	65,01	72,84	15
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	27,16	35,00	47,15	53,34	66,16	15

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die Voraussetzungen für detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof schaffen.

### 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Stadt Rütthen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.

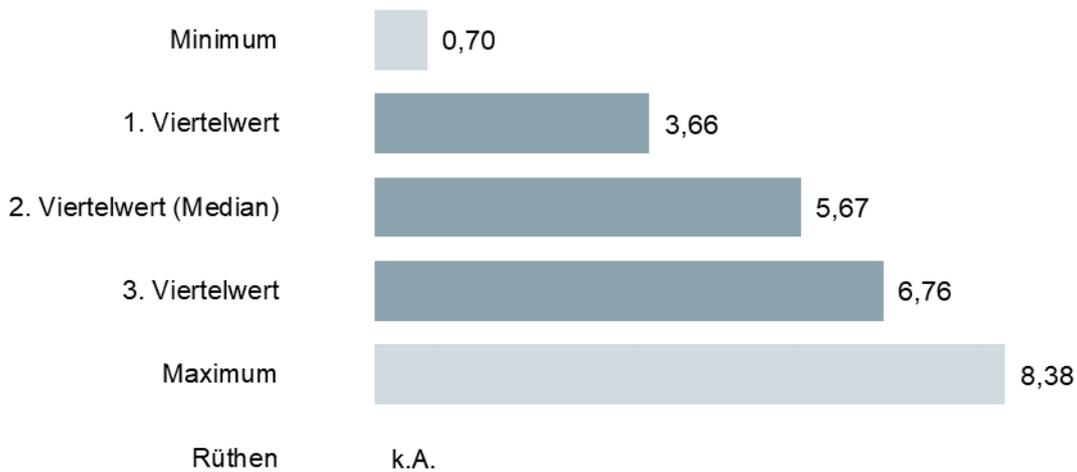
*Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflä-*

chen 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.

Die Flächen müssen regelmäßig unterhalten werden, um den Friedhof ansehnlich zu erhalten. Nicht zuletzt entscheidet eine ansprechende Gestaltung auch über die Nutzungsintensität des Friedhofs. Wie bereits beschrieben, liegen keine differenzierten Daten für die Grün- und Wegefläche in der **Stadt Rüthen** vor. Auch Angaben zu den Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Stadt nicht machen.

Die nachfolgende Grafik dient der Stadt Rüthen daher nur zur Information.

### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Die Grünpflege der Friedhöfe in der Stadt Rüthen übernimmt der städtische Bauhof. Dieser legt auch die Pflegestandards fest. Die Kontrolle der durchgeführten Leistungen erfolgt ebenfalls über den Bauhof.

Die Wegepflegeleistungen sollten sich auf die Hauptwege konzentrieren. Damit einhergeht die Auswahl der Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege sollten zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken.

Maßnahmen im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz hat die Stadt Rütthen bislang noch nicht bei der Gestaltung der Grünflächen berücksichtigt. Hier bietet sich zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit dem „Nabu“ an. Gegebenenfalls ist auch eine Förderung von Maßnahmen über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rütthen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollten die Pflegestandards und die Kontrolle der durchgeführten Leistungen nicht einseitig vom Bauhof festgelegt und vorgenommen werden.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Friedhofswesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F1	Die Stadt Rülthen verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.	135	E1	Die Stadt Rülthen sollte zur Steuerung des Friedhofswesens Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Diese bilden die Basis für die Planungen und die notwendigen Entscheidungen. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	136
F2	Die Stadt Rülthen setzt für das Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Den Grad der Digitalisierung kann die Stadt erhöhen.	136	E2	Den Einsatz der Fachsoftware sollte die Stadt Rülthen umfänglich nutzen. Dazu zählt sowohl die Eingabe und Pflege der Grün- und Wegeflächen in der Software wie auch die Abwicklung des Schriftverkehrs. Gegebenenfalls sind Schulungen für die eingesetzte Software sinnvoll.	137
F3	Die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen kann die Stadt Rülthen ausbauen.	137	E3	Die Stadt Rülthen sollte auf der Internetseite der Stadt weitere Information über das Friedhofswesen einpflegen.	137
<b>Gebühren</b>					
F4	Die Stadt Rülthen kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und daraus folgend größere Gebührensteigerung entstehen.	138	E4.1	Die Stadt Rülthen sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen.	138
			E4.2	Die Stadt Rülthen sollte für die Verlängerung von Nutzungsrechten an Grabstellen die in der Friedhofsgebührensatzung vorgesehenen Gebühren erheben.	139
F5	Die Stadt Rülthen berücksichtigt bei den Friedhofsgebühren nicht die Nutzungsvorteile der Grabstellen, zum Beispiel die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle oder eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege.	140	E5	Die Stadt Rülthen sollte auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist in der Stadt Rüthen niedrig.	140	E6	Die Stadt Rüthen sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Gegebenenfalls ist eine weitere Vermietung der Trauerhallen möglich. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umgestaltung der Kühlräume zu Kolumbarien sinnvoll ist.	142
<b>Friedhofsflächen</b>					
F7	Der Stadt Rüthen liegen keine detaillierten Friedhofsflächen vor.	144	E7	Die Stadt Rüthen sollte die Friedhofsflächen detailliert erfassen. Diese Daten benötigt die Stadt für eine Steuerung und um eine lückenhafte Belegung zu vermeiden.	145
F8	Die Stadt Rüthen hat keine langfristige Friedhofsplanung erstellt. Zudem gibt es keine Prognosedaten über die freiwerdenden Grabstellen. Auch über die Zahl der belegten Erd- und Urnengräber hat Rüthen keine Informationen.	145	E8	Die Stadt Rüthen sollte eine Flächen- und Friedhofsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.	146
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F9	Die Stadt Rüthen verfügt über keine Daten für die Grün- und Wegeflächen. Damit kann die Stadt die Entwicklung der Friedhofsflächen nicht langfristig planen.	147	E9	Die Stadt Rüthen sollte die Voraussetzungen für detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf dem Friedhof schaffen.	147
F10	Die Stadt Rüthen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.	147	E10	Die Stadt Rüthen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollten die Pflegestandards und die Kontrolle der durchgeführten Leistungen nicht einseitig vom Bauhof festgelegt und vorgenommen werden.	149

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)