

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Sassenberg
im Jahr 2022 / 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Sassenberg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Sassenberg	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	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Sassenberg	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Sassenberg	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	60

1.4.1	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	71
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	74
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	81
2.	Vergabewesen	89
2.1	Managementübersicht	89
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	90
2.3	Organisation des Vergabewesens	90
2.3.1	Organisatorische Regelungen	91
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	94
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	97
2.5	Sponsoring	102
2.6	Nachtragswesen	103
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	104
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	105
2.7	Maßnahmenbetrachtung	108
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	109
3.	Informationstechnik an Schulen	113
3.1	Managementübersicht	113
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	114
3.3	IT an Schulen	114
3.3.1	IT-Steuerung	115
3.3.2	Stand der Digitalisierung	119
3.3.3	IT-Sicherheit	123
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	127
4.1	Managementübersicht	127
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	127
4.3	Örtliche Strukturen	128
4.4	Rechtmäßigkeit	129
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	130
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	131
4.4.3	Art der Bestattung	133
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	133
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	134
4.5	Verfahrensstandards	135
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	136
4.6.1	Aufwendungen	137

4.6.2	Kostenerstattungen durch Dritte	137
4.6.3	Fehlbetrag je Fall durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung	138
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Friedhofswesen	140
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
5.3	Örtliche Strukturen	141
5.4	Friedhofsmanagement	143
5.4.1	Organisation	143
5.4.2	Steuerung	144
5.4.3	Digitalisierung	145
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	145
5.5	Gebühren	146
5.5.1	Kostendeckung	147
5.5.2	Grabnutzung	148
5.5.3	Trauerhallen	149
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	153
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	155
5.7	Grün- und Wegeflächen	157
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	157
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	158
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
	Kontakt	163

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Sassenberg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Sassenberg 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.

Die **Haushaltssituation** der **Stadt Sassenberg** hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Die Stadt erzielt seit 2016 überwiegend positive Jahresergebnisse. Sassenberg hat dadurch das Eigenkapital erhöhen können und verfügt über eine solide Eigenkapitalausstattung. Die Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen.

Diese Entwicklung ist auch Ergebnis günstiger Rahmenbedingungen. Unter anderem wird das positive Jahresergebnis 2020 durch die Landeszuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz getragen. Strukturell gesehen - nach Bereinigung von Sondereffekten und Schwankungen bei den Steuererträgen und Zuweisungen - ist das Jahresergebnis 2020 defizitär. Das zeigt sich auch in der Haushaltsplanung. Die Stadt plant für die kommenden Jahre ausschließlich mit Fehlbeträgen. Zudem bestehen haushaltswirtschaftliche Risiken. Inwieweit der im Jahr 2021 erzielte Überschuss sich verstetigt, bleibt abzuwarten.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt sind niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Investitionen konnte Sassenberg überwiegend aus eigener Kraft oder Fördermitteln finanzieren. Für die kommenden Jahre sind weitere Investitionen geplant. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wird die Stadt voraussichtlich auf Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden entsprechend steigen.

Angesichts steigender Verbindlichkeiten, sinkender Rücklagen und haushaltswirtschaftlicher Risiken empfehlen wir der Stadt Sassenberg, die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft zu sichern. Sofern die bisher günstigen Rahmenbedingungen sich verschlechtern, werden Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

Die Stadt Sassenberg verfügt über ein regelmäßiges **Finanzcontrolling**. Die Kämmerei der Stadt Sassenberg berichtet in ihren vierteljährlichen Finanzstatus-Übersichten sowie im unterjährigen Finanzbericht zur Jahresmitte ausführlich über die städtische Haushaltslage.

Die Stadt Sassenberg nimmt weder konsumtive noch investive **Ermächtigungsübertragungen** ins jeweilige Folgejahr vor. Dies stärkt die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Rates.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Wir empfehlen hierzu ein zentrales Fördercontrolling und -berichtswesen einzurichten. Die Stadt Sassenberg hat bereits begonnen, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen.

Die Stadt Sassenberg verfolgt ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Wir empfehlen der Stadt, für beide Bereiche einen verbindlichen Handlungsrahmen mit strategischen Zielen und operativen Verfahrensvorgaben festzulegen. Das erhöht die Rechtssicherheit.

Beim **Vergabewesen** orientiert sich die Stadt Sassenberg an dem Runderlass zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Wir empfehlen, zusätzlich eigene Regelungen in einer Dienstanweisung zu treffen, um die geforderte Transparenz und Struktur der Vergabeverfahren sicherzustellen. Zudem könnte die Stadt Sassenberg die Rechtssicherheit der Verfahren durch eine zentrale Vergabestelle erhöhen.

Wir empfehlen zudem, eine regelmäßige Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren. Hierfür kann die Stadt Sassenberg Wertgrenzen festlegen und gegebenenfalls eine interkommunale Zusammenarbeit nutzen.

Zur Korruptionsprävention sollte die Stadt Sassenberg eine verbindliche Dienstanweisung erlassen, um ihre Mitarbeitenden vor etwaigem Verdacht zu schützen. Wir empfehlen, auch konkrete Regelungen zum Sponsoring in eine solche Dienstanweisung aufzunehmen.

Bei Baumaßnahmen liegen die Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten interkommunal im mittleren Bereich. Die Stadt Sassenberg könnte die Abweichungen weiter verringern, indem sie die Gründe für Nachträge zentral erfasst, analysiert und die daraus gezogenen Erkenntnisse für zukünftige Maßnahmen nutzt. Wir empfehlen zudem, die Nachträge ausführlicher zu dokumentieren und dadurch transparenter zu gestalten.

Die **Informationstechnik (IT) an den Schulen** der Stadt Sassenberg bewegt sich auf einem hohen Niveau. Die IT-Ausstattung der Schulen mit PCs, Tablets, Beamern etc. ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Die Stadt Sassenberg besitzt an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Soll-Ist-Vergleiche durchführen und die Wirtschaftlichkeit beurteilen.

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Stadt Sassenberg einen pragmatischen Ansatz gewählt. Wir empfehlen, die bisher funktionierenden, aber größtenteils informellen Prozesse schriftlich zu regeln. Damit könnten Risiken bei der Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Informationstechnik verringert werden.

Die IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Stadt Sassenberg sind vergleichsweise gut. In einzelnen Bereichen besteht dennoch Verbesserungsbedarf. Dies betrifft technische Sicherheitsmaßnahmen sowie konzeptionelle Anpassungen im IT-Sicherheitsmanagement.

Im **Friedhofswesen** verändern sich in Sassenberg wie in vielen anderen Kommunen die Bestattungskultur und das Nachfrageverhalten. So fanden im Jahr 2021 erstmalig mehr Urnenbestattungen als Erdbestattungen statt. Die Stadt beschäftigt sich zurzeit mit einer Neuausrichtung der Angebote, um sich diesen Entwicklungen anzupassen. Wir empfehlen der Stadt, bei der Erarbeitung von neuen Standards im Friedhofswesen strategische Ziele zu definieren, mit Kennzahlen die Zielerreichung zu überprüfen und ein entsprechendes Berichtswesen aufzubauen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen der Stadt Sassenberg ist gering. Zur Steuerung des Nachfrageverhaltens empfehlen wir der Stadt Sassenberg, bei den Gebührenkalkulationen verstärkt die individuellen Vorteile der einzelnen Bestattungsarten zu berücksichtigen.

Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in Sassenberg vergleichsweise hoch. Sie werden wesentlich geprägt durch die arbeits- und damit kostenintensive Pflege des alten Heckenbestandes. Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, zukünftig Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen festzulegen.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen hält die Stadt Sassenberg die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Mit dem Bereitschaftsdienst der Ordnungsbehörde stellt sie sicher, dass sie Bestattungsfälle auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten fristgerecht bearbeiten kann. In den wenigen bislang aufgetretenen Fällen hat die Stadt alle notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen durchgeführt.

Wir empfehlen eine Checkliste, die Dokumentationspflichten und die einzelnen Verfahrensschritte bei ordnungsbehördlichen Bestattungen enthält. Die Checkliste könnte die Aufgabenerledigung insbesondere bei einem personellen Wechsel erleichtern und eine gerichtsfeste Aktenführung unterstützen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Sassenberg

0.2.1 Strukturen

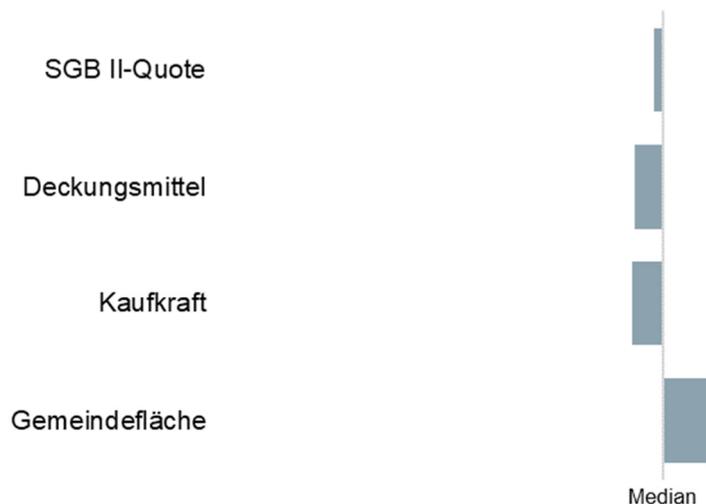
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Sassenberg. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Sassenberg 2021



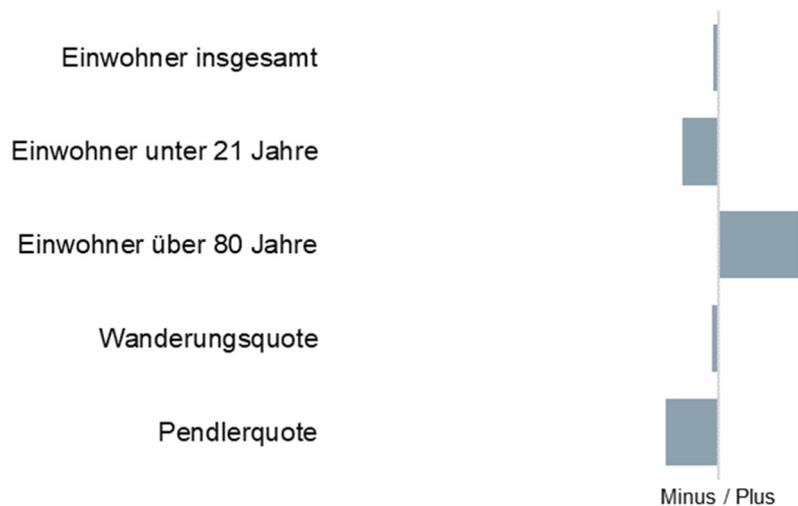
Intrakommunaler Vergleich

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.

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

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.

Strukturmerkmale Stadt Sassenberg 2021



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Sassenberg sind im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2017 im Wesentlichen unverändert.

Der Anteil von Personen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten, liegt in Sassenberg im mittleren Bereich der Kommunen gleicher Größenklasse.

Die Erträge aus Zuweisungen und Steuern stehen dem Haushalt als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Sie sind in Sassenberg etwas niedriger als der mittlere Wert der Vergleichskommunen. Die Kaufkraft je Einwohner liegt ebenfalls leicht unter dem Durchschnittswert.

Die Fläche der Stadt Sassenberg ist im Vergleich zu den anderen Kommunen unauffällig. Mit 78 qkm liegt sie im mittleren Bereich. Ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, besonders bei den Straßen und der sonstigen Infrastruktur.

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.

Sassenberg hatte am 31. Dezember 2022 rund 14.500 Einwohner. Die Bevölkerungszahl hat sich damit in den vergangenen fünf Jahren kaum verändert. Wie bei vielen anderen Kommunen ist der Anteil der Jugendlichen unter 21 Jahren gesunken, während der Anteil der über 80-Jährigen gestiegen ist.

Zur stabilen Bevölkerungsentwicklung trägt auch die Wanderungsquote bei. Zuzüge und Fortzüge gleichen sich in Sassenberg in etwa aus. Typisch für eine Kommune dieser Größenordnung gibt es in Sassenberg mehr Berufs-Auspendler als -Einpendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung der Stadt Sassenberg wurden im Jahr 2018 im Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt.

Die Stadt Sassenberg hat den Prüfungsbericht mit den Feststellungen und Handlungsempfehlungen der gpaNRW verwaltungsintern analysiert. Einzelne Aspekte aus dem Bericht wurden in der politischen Diskussion aufgegriffen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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.

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahmen der Kommunen werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche 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 Sassenberg hat die gpaNRW vom März 2022 bis April 2023 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Sassenberg hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Sassenberg überwiegend die Daten des Jahres 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Felix Küttner
Vergabewesen	Britta Kelpin

Informationstechnik an Schulen Rita Schroer

Ordnungsbehördliche Bestattungen Jörg Nathaus

Friedhofswesen Jörg Nathaus

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den jeweiligen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 15. März 2023 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 29. September 2023

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Sassenberg gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2016 durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Sassenberg einen Ausgleich allgemeiner Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	E1	Angepasst an die Entwicklungen sollte die Stadt Sassenberg ihre Krisenfestigkeit stärken. Die haushaltswirtschaftlichen Risiken, eine strukturelle Unterdeckung und geplante Jahresdefizite könnten künftige Haushalte in Kombination mit steigenden Verbindlichkeiten und sinkenden Rücklagen unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen.
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Sassenberg verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die Finanzstatus-Übersichten sowie der unterjährige Finanzbericht. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann Sassenberg nicht immer einhalten.	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Sassenberg die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.
F3	Die Stadt Sassenberg überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen in Folgejahre. Für nicht abgeschlossene Investitionen veranschlagt die Stadt stattdessen neue Ermächtigungen. Dies fördert die Haushaltstransparenz. Die Stadt Sassenberg kann ihre investiven Haushaltsansätze bis zum Krisenjahr 2020 durchschnittlich etwa zur Hälfte verausgaben. Die Stadt liegt damit über einen längeren Zeitraum im mittleren Bereich der Vergleichskommunen.	E3	Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet bereits einen beachtlichen Beitrag zu einer transparenten Haushaltsplanung. Weiter verbessern könnte die Stadt Sassenberg dies, indem Politik und Verwaltung bei der Planung investiver Auszahlungen die tatsächlichen Umsetzungskapazitäten der Verwaltung berücksichtigen.
F4	Die Stadt Sassenberg hat begonnen, ihr Fördermittelmanagement neu zu organisieren und hat die Stelle eines Fördermittelmanagers bzw. einer Fördermittelmanagerin eingerichtet. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Sassenberg hingegen noch nicht schriftlich festgelegt.	E4	Die Stadt Sassenberg sollte ihren strategischen Vorgaben mehr Verbindlichkeit verschaffen und sie in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Sassenberg dezentral. Die Stadt hat bereits damit begonnen, die Voraussetzungen für ein zentrales Fördercontrolling und -berichtswesen zu schaffen.	E5	Sassenberg sollte einen zentralen Überblick über aktuelle und potenzielle Fördermaßnahmen schaffen. Die wichtigsten Daten zu Förderprojekten sollte die Stadt in einer zentralen Datei oder Datenbank zusammenfassen. Sie kann dies an der Schnittstelle des Fördermittelmanagers umsetzen.
F6	Die Stadt Sassenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E6	Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Stadt Sassenberg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Stadt Sassenberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Sassenberg orientiert ihr Vergabewesen an dem Runderlass zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Sie hat jedoch keine eigenen Regelungen zur Durchführung von Vergabemaßnahmen getroffen.	E1.1	Die Stadt Sassenberg sollte ihren Beschäftigten eine Dienstanweisung zum Vergabewesen zur Verfügung stellen.
		E1.2	Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.
		E1.3	Die Stadt Sassenberg sollte die Möglichkeit prüfen, eine zentrale Vergabestelle einzurichten, um die Rechtssicherheit ihrer Vergabeverfahren zu erhöhen.
		E1.4	Die Stadt Sassenberg sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.
		E1.5	Die Stadt Sassenberg sollte sicherstellen, dass auch elektronische Angebote bis zum Eröffnungstermin verschlüsselt sind.
		E1.6	Die Stadt Sassenberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Sassenberg prüft einzelne Vergaben im Rahmen der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes von Fördermitteln in unregelmäßigen Abständen. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Sassenberg die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen. Dafür könnte sich die Inanspruchnahme einer Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit anbieten.
F3	Die Korruptionsprävention befindet sich bei der Stadt Sassenberg gerade im Aufbau. In den letzten Jahren hat die Verwaltung das Thema mehr in den Fokus genommen. Es steht noch keine Dienstanweisung zur Verfügung.	E3.1	Die Stadt Sassenberg sollte die Schwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.
		E3.2	Die Stadt Sassenberg sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.
		E3.3	Die Stadt Sassenberg sollte wie geplant mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden. Die Ergebnisse sollte sie in ihre Dienstanweisung übernehmen.
		E3.4	Die Stadt Sassenberg sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrighschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Die Regelung in der Ehrenordnung sollte die Stadt entsprechend anpassen.
F4	Die Stadt Sassenberg arbeitet unregelmäßig mit Sponsorinnen und Sponsoren zusammen. Sie hat keine Regelungen zum Sponsoring festgelegt.	E4	Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring treffen und um einen Mustervertrag ergänzen.
F5	Die Stadt Sassenberg hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge führt sie in der Regel nicht durch. Nachtragsgründe erfasst die Stadt nicht zentral.	E5.1	Bevor die Stadt Sassenberg Nachtragsaufträge vergibt, sollte sie eine vergaberechtliche Prüfung durchführen.
		E5.2	Die Stadt Sassenberg sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.
		E5.3	Die Stadt Sassenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse

Feststellung		Empfehlung	
			anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte Sassenberg über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.
F6	Die Stadt Sassenberg erfüllt nicht alle Transparenzvorgaben aus der VOB/A. Bei der Dokumentation, den Veröffentlichungen und der Kalkulation der Maßnahmen besteht Verbesserungspotenzial.	E6.1	Die Stadt Sassenberg sollte ihre Vergabeverfahren entsprechend den Vorgaben aus § 20 VOB/A vollständig dokumentieren.
		E6.2	Angebote, die dem Verhandlungsleiter beim Eröffnungstermin nicht vorliegen, dennoch aber fristgerecht eingegangen sind, sollte die Stadt Sassenberg zumindest nachträglich in die Wertung aufnehmen.
		E6.3	Die Stadt Sassenberg ist Bauherr und sollte ihre Angebote daher im Vorfeld der Angebotsprüfung durch Dritte manipulationssicher dokumentieren. Dazu könnte sie die Angebote einscannen.
		E6.4	Um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen und eine nachvollziehbare Vergabedokumentation vorweisen zu können, sollte die Stadt Sassenberg ihre Mehrkosten im Vergabevermerk begründen.
		E6.5	Die Stadt Sassenberg sollte vor Begleichung der Schlussrechnung eine förmliche Abnahme durchführen und die entsprechende Dokumentation dem Vergabevermerk beifügen.
		E6.6	Die Stadt Sassenberg sollte in ihrem Nachtragsmanagement auch auf die Gründe für Massenminderungen oder nicht in Anspruch genommene Positionen im Leistungsverzeichnis eingehen.
		E6.7	Die Stadt Sassenberg sollte die Preise in den Leistungsverzeichnissen zur besseren Planung realistischer kalkulieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Sassenberg hat einen pragmatischen Ansatz gewählt, um die Informationstechnik an ihren Schulen zu steuern. Diese Aufgabe bewältigt sie mittels guter, gelebter Prozessabläufe. Durch die nicht vorhandene Formalisierung besteht jedoch das Risiko von Fehlplanungen.	E1	Die Stadt Sassenberg sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Als Bestandteil des Medienentwicklungsplanes sind hier außerdem der Prozess zur IT-Ausstattung, die Regelung zum First- und Second-Level-Support sowie die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten zu regeln.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Sassenberg sind durchweg gut. Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen noch Optimierungsbedarf.	E2	Die Stadt Sassenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Sassenberg führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.	E1	Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festzulegen. Die Checkliste kann insbesondere neue Mitarbeitende in der Fallbearbeitung unterstützen.
Friedhofswesen			
F1	In der Stadt Sassenberg fehlen strategische Ziele für das Friedhofswesen. Diese werden zurzeit erarbeitet. Durch eine Konkretisierung der zu entwickelnden Ziele und die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	E1	Die Stadt Sassenberg sollte für die Entwicklung des Friedhofswesens strategische Ziele erarbeiten. Mithilfe von Kennzahlen sollte die Stadt messen, ob sie die Ziele erreicht und die Steuerung optimieren.
F2	Die Stadt Sassenberg nutzt bereits Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Nutzungsmöglichkeiten darzustellen.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit weiter zu verbessern, sollte die Stadt Sassenberg ihr Informationsangebot ausbauen. So könnten insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen des Internetauftritts erweitert werden.
F3	Bei der Stadt Sassenberg erfolgen keine Nachkalkulationen der Gebühren. Zwischen der Neukalkulation der Gebühren liegen lange Zeiträume. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist gering.	E3	Die Stadt Sassenberg sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulationen kann die Stadt Preissteigerungen zeitnah berücksichtigen und so Gebührensprünge vermeiden.
F4	Die Stadt Sassenberg setzt bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren keine Äquivalenzziffern ein.	E4	Die Stadt Sassenberg sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Vorteile einzelner Grabarten Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kostendeckungsgrad der beiden Trauerhallen ist gering. Eine umfassende Information über die Trauerhallen und eine aktive Bewerbung finden zurzeit nicht statt.	E5	Die Stadt Sassenberg sollte die weitere Nutzung der beiden Trauerhallen in den aktuellen Umstrukturierungsprozess für die kommunalen Friedhöfe einbeziehen. Daneben sollte auf die Möglichkeiten der Nutzung der Trauerhallen aktiv hingewiesen und diese in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.
F6	Die Friedhöfe der Stadt Sassenberg sind maßgebend geprägt durch einen alten Heckenbestand, der sich als sehr pflegeintensiv erweist. Dies wirkt sich maßgebend auf die Unterhaltungsaufwendungen aus. Bisher hat die Stadt Sassenberg keine Standards für die Pflege der Grün- und Wegeflächen entwickelt.	E6	Die Stadt Sassenberg sollte Pflegestandards entwickeln und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

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

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

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

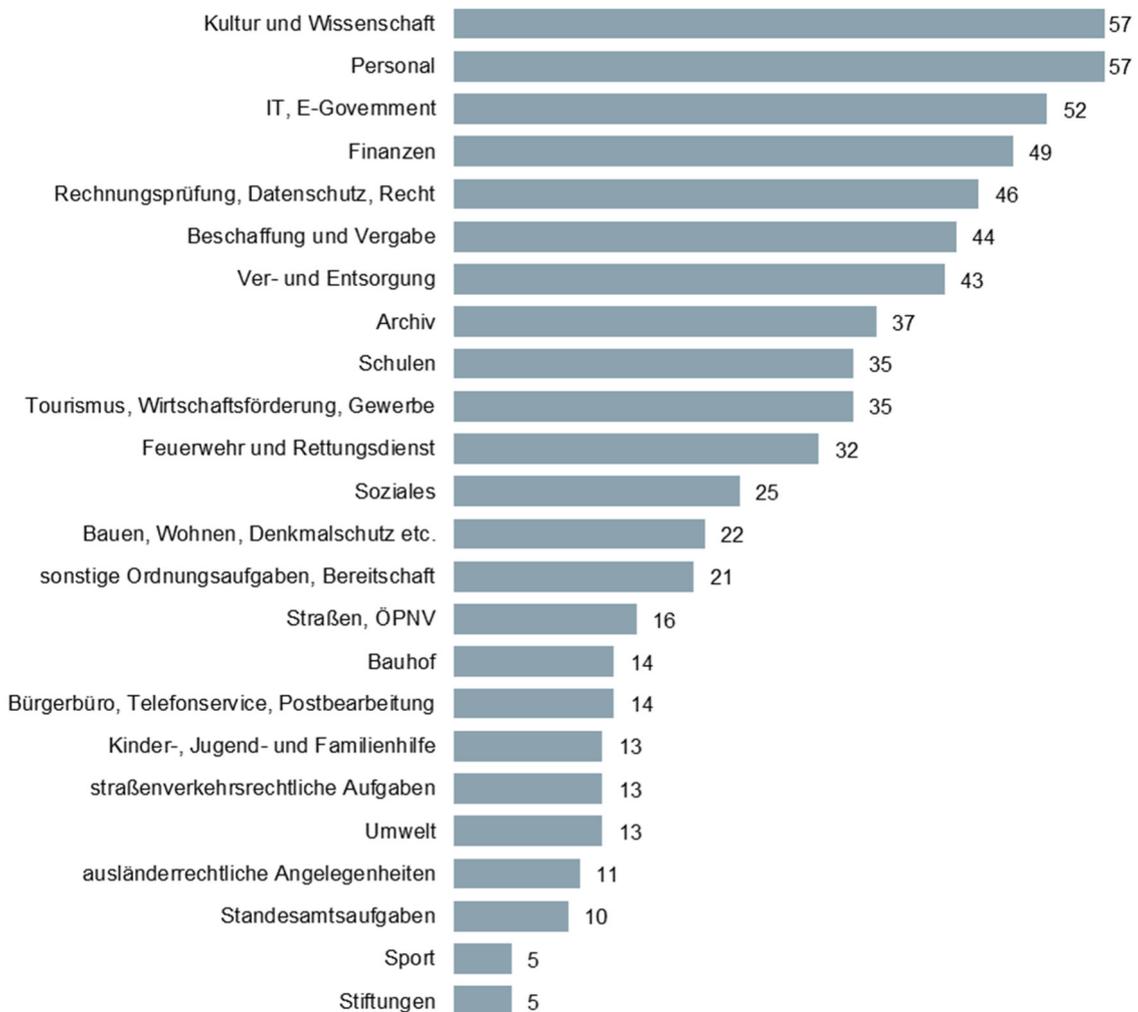
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

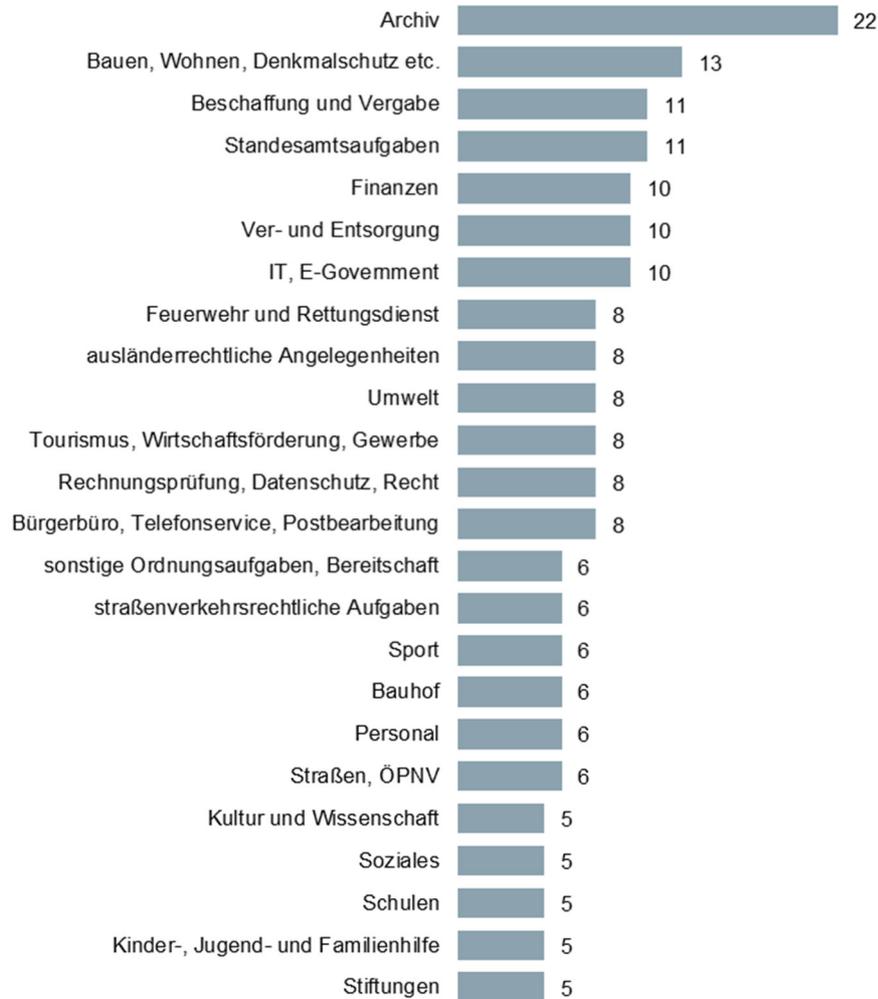


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

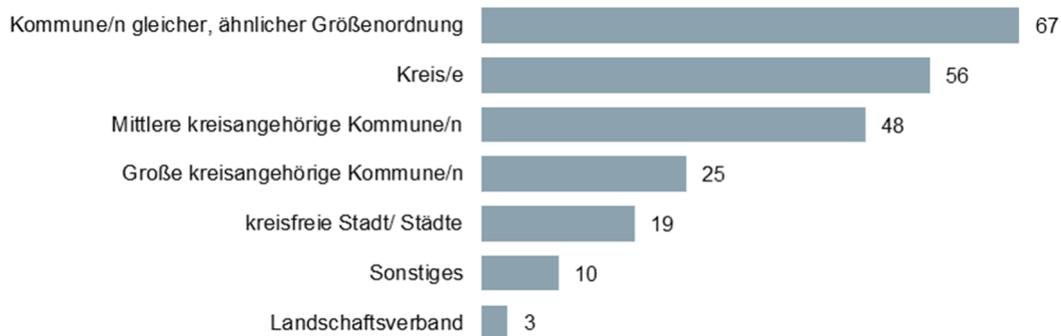


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



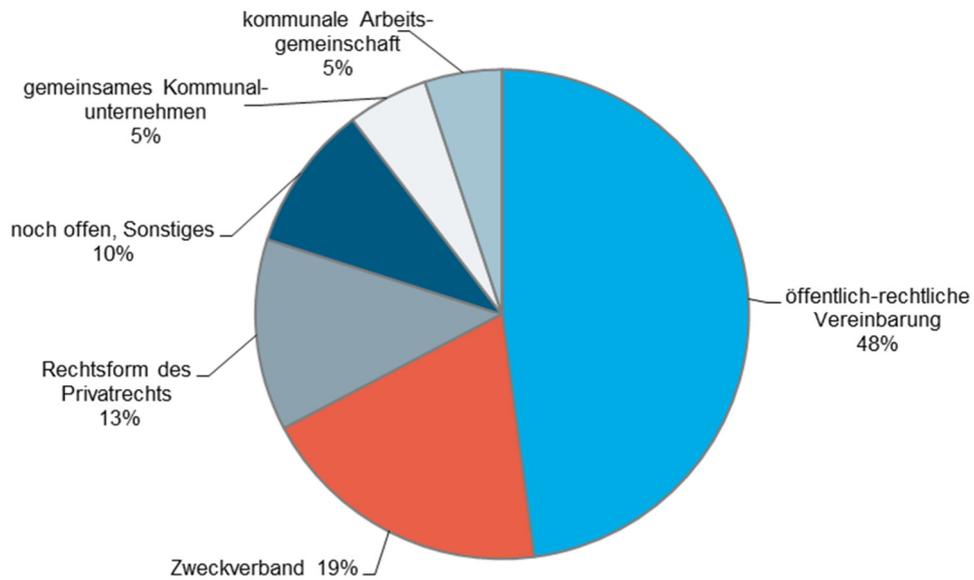
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

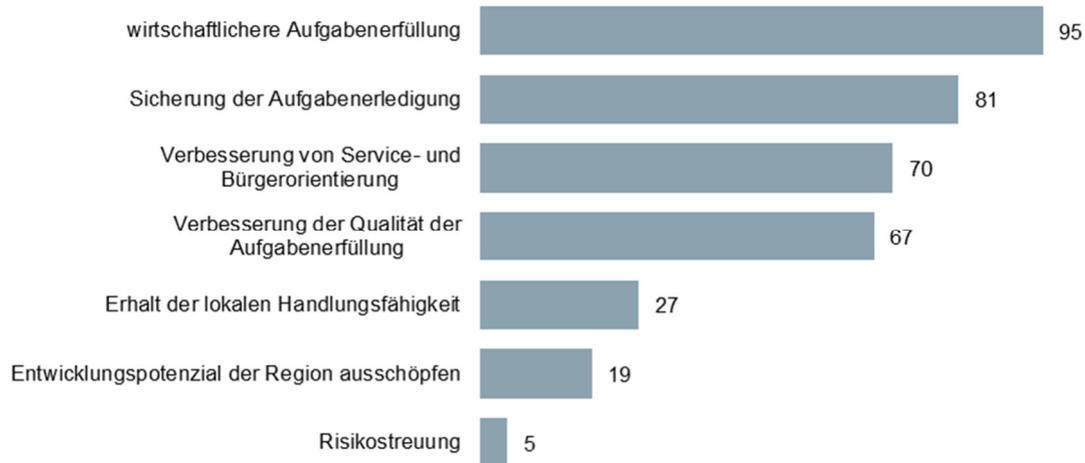


Die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



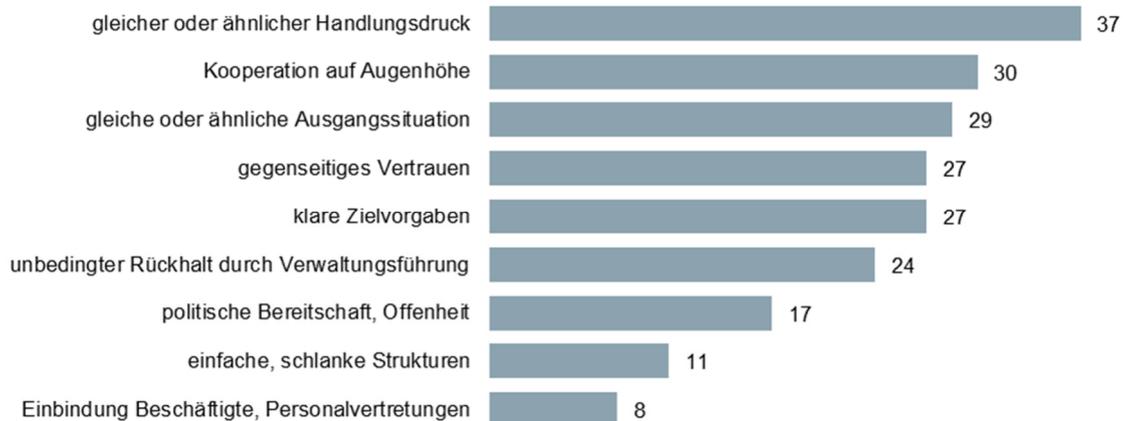
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Sassenberg

Für die Stadt Sassenberg ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Sassenberg an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu steigern sowie die Aufgabenerfüllung zu sichern und qualitativ zu verbessern.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Sassenberg die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Rechnungsprüfung, Vollstreckung, Telefonservice, Beschaffung, Informationstechnik) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Musikschule, Soziales, Bauen, Abfallwirtschaft, Straßen, Tourismus).

Bewährt haben sich nach Ansicht der Stadt Sassenberg auch kleinere, pragmatische Arbeitsgemeinschaften und Kooperationen. Das gilt zum Beispiel im Sozialbereich für die Krankenhilfeabrechnung durch die Stadt Ahlen. Solche Kooperationen böten sich vor allem an, wenn dadurch Know-how gebündelt werden könne.

Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Sassenberg eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation der beteiligten Kommunen, klare Zielvorgaben und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe.

Chancen für neue IKZ-Projekte böte aus Sicht der Stadt Sassenberg besonders die Digitalisierung. Hier könnten zusätzliche finanzielle Anreize und Förderungen die Kommunen unterstützen. Zudem sei die Klärung rechtlicher Unsicherheiten wichtig, zum Beispiel bezüglich der Umsatzsteuerproblematik.

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 sowie über ein Interview erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

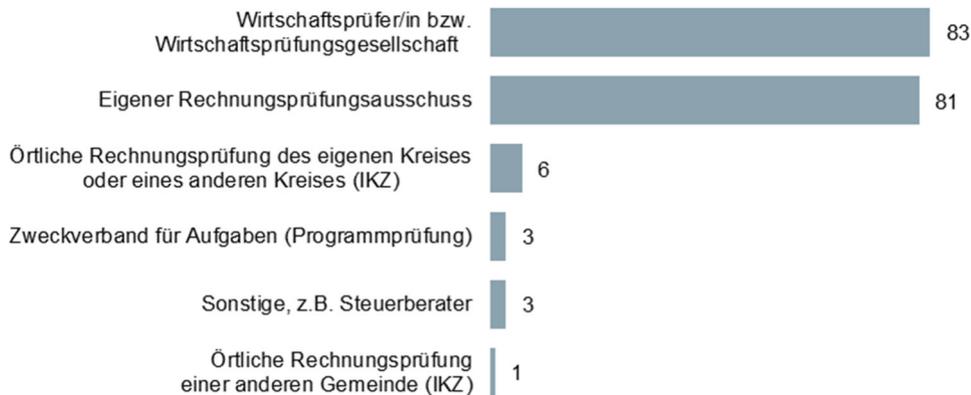
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

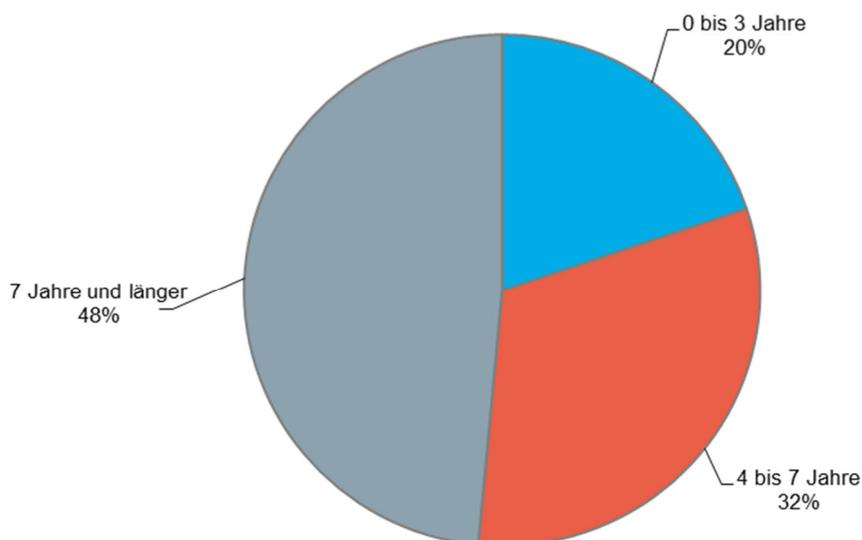
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

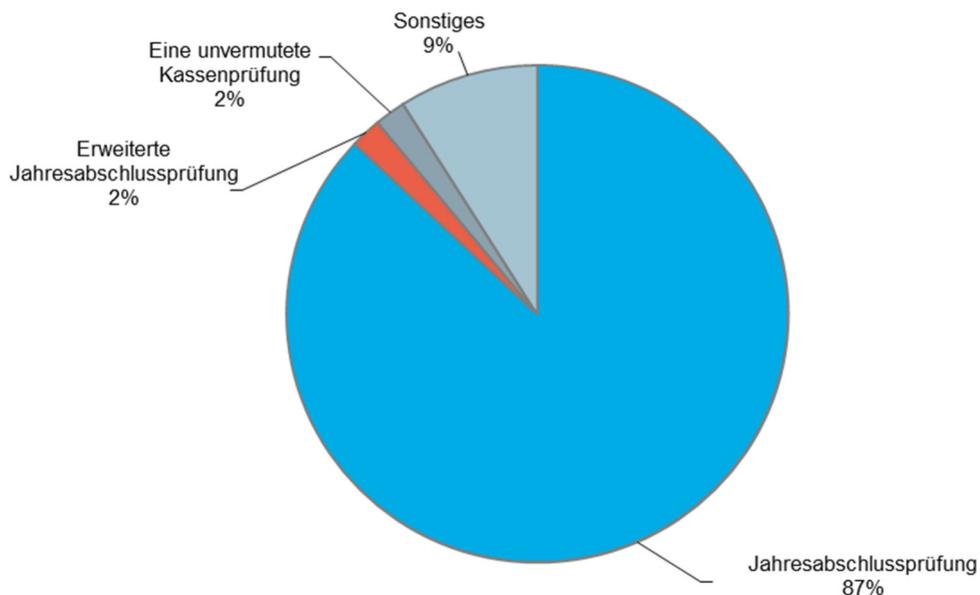
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

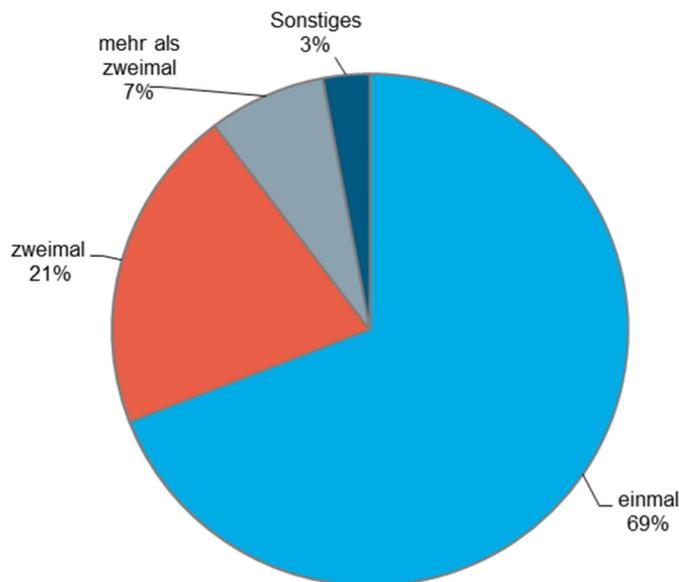
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Sassenberg

In der Stadt Sassenberg werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Warendorf auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016.

Das Amt für Rechnungsprüfung und Beratung des Kreises Warendorf prüft ausschließlich den Jahresabschluss und den Lagebericht der Stadt Sassenberg. 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 der Stadt Sassenberg tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Darüber hinaus hat der Rechnungsprüfungsausschuss den zweckentsprechenden Einsatz von Fördermitteln nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz geprüft.

Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Sassenberg 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.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Für die Stadt Sassenberg besteht moderater Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Zwar erzielt die Stadt seit 2016 überwiegend positive Jahresergebnisse und kann so die Eigenkapitalausstattung stärken. Diese Entwicklung ist jedoch auch Ergebnis günstiger Rahmenbedingungen. Strukturell ist das Jahresergebnis 2020 unausgeglichen. Im Haushalt 2023 plant die Stadt bis 2025 ausschließlich mit Jahresfehlbeträgen, die zudem haushaltswirtschaftlichen Risiken unterliegen. Weiterhin plant die Stadt ihre Kreditverbindlichkeiten zu erhöhen. Dieser Trend setzt sich auch in dem nach dieser Prüfung beschlossenen Haushaltsplan 2023 fort. Die Haushaltsplanung 2023 hat nun auch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges zu berücksichtigen und sieht weiter steigende Jahresdefizite vor.

Die Jahresergebnisse der Stadt Sassenberg schwanken im Betrachtungszeitraum. Besonders die Gewerbesteuererträge beeinflussen die Jahresergebnisse. Seit 2016 erreicht Sassenberg ausgeglichene oder zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte. Die Stadt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Das Haushaltsjahr 2020 schließt mit einem Überschuss ab, welcher jedoch überwiegend durch die Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz¹⁰ getragen ist. Strukturell ist das Jahresergebnis 2020 defizitär. Die Belastungen durch die Corona-Pandemie wurden 2020 durch die Gewerbesteuerausgleichszuweisung überkompensiert. Sassenberg hat für 2020 daher keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG¹¹ ausgewiesen.

Bis 2025 plant die Stadt ausschließlich negative Jahresergebnisse. Für 2022 geht Sassenberg von deutlich steigenden Aufwendungen aus. Besonders die Personalaufwendungen sowie die

¹⁰ Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW) vom 1. Dezember 2020.

¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen belasten den Haushalt. Ab 2023 plant Sassenberg geringere Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie geringere Transferaufwendungen ein. Bei den Personalaufwendungen geht Sassenberg ab 2023 von geringeren Zuwächsen aus. Dies birgt ein haushaltswirtschaftliches Risiko, da Tarif- und Besoldungssteigerungen erfahrungsgemäß höher ausfallen. Um die pandemischen Belastungen zu isolieren, setzt Sassenberg bis 2025 pflichtig außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG an. Diese Erträge verbessern die Jahresergebnisse. Es handelt sich dabei allerdings um bloß bilanzielle Effekte.

Sassenberg hat mit den erzielten Jahresüberschüssen das Eigenkapital erhöhen können und verfügt über eine solide Eigenkapitalausstattung. Um die bis 2025 geplanten Jahresfehlbeträge aufzufangen, wäre die Ausgleichsrücklage der Stadt Sassenberg jedoch nicht ausreichend. Die allgemeine Rücklage würde sich entsprechend verringern. Allerdings kann die Stadt Sassenberg das Haushaltsjahr 2021 nach dem voraussichtlichen Jahresergebnis mit einem deutlichen Jahresüberschuss abschließen. Bei ansonsten plangemäßigem Ergebnisverlauf muss die Stadt ihre allgemeine Rücklage 2025 daher voraussichtlich nicht reduzieren.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Sassenberg liegen 2020 nur geringfügig höher als 2016. Einwohnerbezogen sind sie geringer als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die Kreditverbindlichkeiten konnte Sassenberg seit 2016 reduzieren. Auf Liquiditätskredite ist sie nicht angewiesen. Investitionen konnte Sassenberg überwiegend aus eigener Kraft oder Fördermitteln finanzieren. Besonders die städtischen Schulgebäude bilden den Schwerpunkt der Investitionstätigkeit. Insgesamt ist die Altersstruktur der städtischen Gebäude überwiegend unauffällig. Soweit Investitions- und Sanierungsbedarfe bestehen, hat die Stadt Sassenberg diese bereits erkannt und plant Investitionen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wird die Stadt voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit steigen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Sassenberg hat allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2016 vor allem durch Verbesserungen bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgeglichen. Dazu zählen besonders die Erträge aus der Gewerbesteuer oder den Schlüsselzuweisungen. Diese schwankungsanfälligen Positionen sind für die Stadt jedoch kaum zu beeinflussen. Sollten die bisher günstigen Rahmenbedingungen für Sassenberg stagnieren oder sich verschlechtern, macht dies Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Angesichts steigender Verbindlichkeiten, sinkender Rücklagen und haushaltswirtschaftlicher Risiken sollte die Stadt die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft sichern. Die zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2022 noch nicht abzusehenden allgemeinen Preissteigerungen stellen sich daher als beachtliche Herausforderung für den städtischen Haushalt dar.

Die Kämmerei der Stadt Sassenberg berichtet in ihren vierteljährlichen Finanzstatus-Übersichten sowie im unterjährigen Finanzbericht zur Jahresmitte ausführlich über die städtische Haushaltslage. Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung liegen damit auch unterjährig alle relevanten Informationen zur Haushaltssteuerung vor.

Die Stadt Sassenberg überträgt weder konsumtive noch investive Ermächtigungen in Folgejahre. Dies stärkt die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Stadtrates. Die Stadt Sassenberg kann ihre investiven Haushaltsansätze bis zum Krisenjahr 2020 durchschnittlich etwa zur Hälfte verausgaben. Die Stadt liegt damit im mittleren Bereich der Vergleichskommunen.

Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann die Stadt Sassenberg die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen mindern und Liquiditätszuflüsse generieren. Zu diesem Zweck akquirieren die Fachbereiche in Sassenberg Fördermittel dezentral. 2022 hat Sassenberg die Stelle eines Fördermittelmanagers neu eingerichtet. Dieser soll als Ansprechpartner der Fachbereiche fungieren und bei der Rekrutierung von Fördermitteln unterstützen. Strategische Rahmenbedingungen hat Sassenberg bisher nicht schriftlich festgelegt. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Stadt mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich fixiert. Ferner kann Sassenberg die unterstützende Funktion des Fördermittelmanagers nutzen, um an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen zu gewinnen.

Die Stadt Sassenberg verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Die Stadt hat sich bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Sassenberg beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Die Vorgaben kann Sassenberg dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das städtische Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Stadt strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- 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 Gesamtab- schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab- schlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Ver- gleich 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-Kennzah- lenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergän- zende 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 Kom- mune 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 in- terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh- men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus- haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab- schlüssen, so- fern 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 Sassenberg ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Sassenberg 2016 bis 2022

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

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2015 berücksichtigt. Die überörtliche Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016.

Nach Abschluss der Prüfung lagen zudem der Jahresabschluss 2021 und der Haushaltsplan 2023 vor. Soweit möglich haben wir die Informationen hieraus ergänzend in unsere Analysen einbezogen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Sassenberg erreicht seit 2016 überwiegend einen originären Haushaltsausgleich. In den übrigen Jahren kann sie den Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen. Die Stadt Sassenberg ist in ihrer Handlungsfähigkeit nicht beschränkt, insbesondere unterliegt sie keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Sassenberg 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt		X	X		X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X			X		X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							

Die **Stadt Sassenberg** hat den Haushalt seit 2016 originär oder zumindest fiktiv ausgleichen können. Für die Jahre 2021 und 2022 plant sie einen fiktiven Haushaltsausgleich und die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Sassenberg 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.295	575	5.586	-1.120	392
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.469	2.045	7.630	6.511	6.903
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.305	38.327	38.313	38.387	39.057
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
Fehlbetragsquote in Prozent	3,16	positives Ergebnis	positives Ergebnis	2,44	positives Ergebnis

*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Sassenberg in Tausend Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Grund- und Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.132	-4.854	-474	-430	-286
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.770	916	443	12,51	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	39.057	39.057	39.057	39.057	38.783
Fehlbetragsquote in Prozent	2,46	10,83	1,18	1,09	0,73

Die gpaNRW hat die Jahresergebnisse direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Die Stadt Sassenberg geht in der Haushaltsplanung 2021 und 2022 von einem vollständigen Verzehr ihrer Ausgleichsrücklage bis 2025 aus. Dies hätte im Haushaltsjahr 2025 eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage im Umfang von 0,27 Mio. Euro zur Folge. Das tatsächliche Jahresergebnis 2021 kann die Stadt gegenüber ihrer Planung jedoch um rund 3,6 Mio. Euro verbessern. Mit einem Jahresüberschuss von 2,5 Mio. Euro kann Sassenberg die Ausgleichsrücklage stattdessen weiter erhöhen.

Zugleich plant die Stadt Sassenberg im Haushaltsplan 2023 jedoch einen deutlich schlechteren Verlauf ihrer Jahresergebnisse bis 2026. Unter Berücksichtigung eines für 2022 prognostizierten Jahresdefizits von rund zwei Mio. Euro wird die Stadt ihre Ausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2025 aufbrauchen und zudem die allgemeine Rücklage reduzieren müssen. Für 2026 sieht Sassenberg ebenfalls eine genehmigungsbedürftige Reduzierung ihrer allgemeinen Rücklage vor.

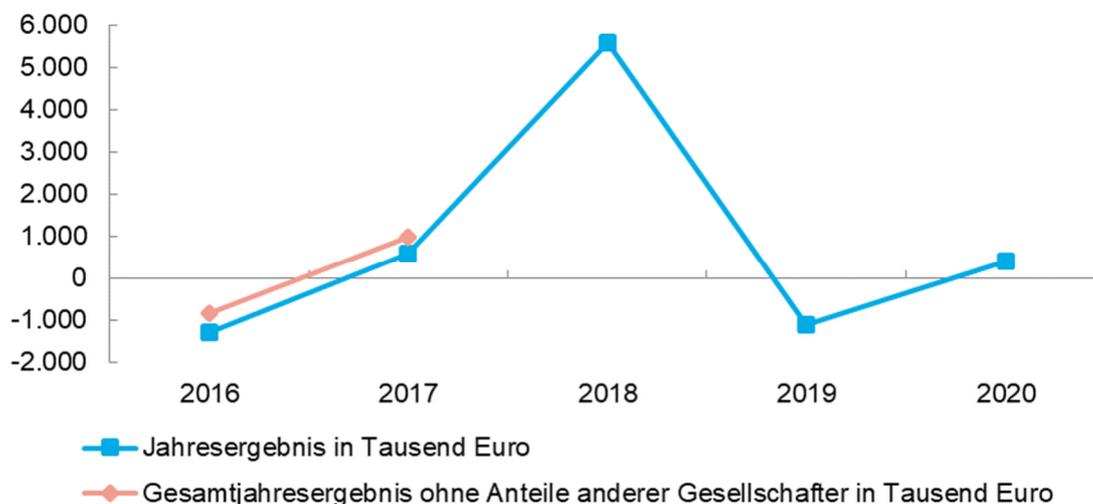
Das für 2026 geplante Jahresergebnis könnte auch für den rechtlichen Haushaltsstatus der Stadt Sassenberg bedeutsam werden. Mit dem geplanten Fehlbetrag von rund 2,2 Mio. Euro sieht die Stadt eine Reduzierung ihrer allgemeinen Rücklage um mehr als fünf Prozent vor. Soweit die Stadt in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage um mehr als fünf Prozent plant, löst dies gem. § 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GO NRW die Pflicht zur Haushaltssicherung aus. Für das von der Stadt in diesem Fall aufzustellende Haushaltssicherungskonzept muss sie die Genehmigung der Aufsichtsbehörde einholen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Sassenberg schwanken stark. Insgesamt erzielte die Stadt seit 2016 einen Überschuss. Besonders der Jahresüberschuss 2018 stützt den Haushalt. Das strukturelle Jahresergebnis 2020 ist defizitär.

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 Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2020



Die Jahresergebnisse der **Stadt Sassenberg** schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen minus 1,3 Mio. Euro 2016 und 5,59 Mio. Euro 2018. In der Zeit von 2016 bis 2020 hat die Stadt damit Rücklagen im Umfang von insgesamt 4,14 Mio. Euro aufbauen können. Diese Entwicklung ist überwiegend auf den Jahresüberschuss 2018 zurückzuführen. Zwar generiert die Stadt

auch in den Jahren 2017 und 2020 Überschüsse von 0,58 bzw. 0,39 Mio. Euro. Diesen Überschüssen stehen 2016 und 2019 jedoch Jahresfehlbeträge von 1,3 Mio. Euro und 1,12 Mio. Euro gegenüber.

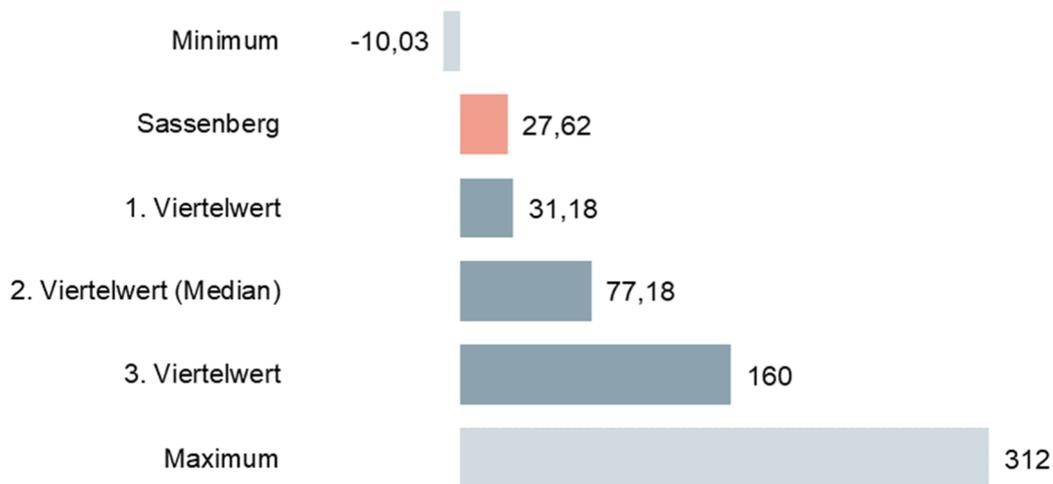
Im Vergleich zur Haushaltsplanung fielen die Jahresergebnisse der Stadt stets deutlich besser aus. Insbesondere die ordentlichen Aufwendungen liegen in der Regel deutlich unterhalb ihrer jeweiligen Ansätze. Im Durchschnitt verbessert dies das Ergebnis der Stadt um 2,01 Mio. Euro jährlich. Lediglich 2018 beruht das deutlich positivere Jahresergebnis vor allem auf den überplanmäßigen Erträgen, insbesondere auf den Erträgen aus Gewerbesteuer. Ursächlich für das deutlich überdurchschnittliche Gewerbesteueraufkommen waren 2018 endgültige Veranlagungen für Vorjahre. Das Ist-Aufkommen liegt 5,25 Mio. Euro über den durchschnittlichen Gewerbesteuererträgen und 5,99 Mio. Euro über dem Planansatz. Auch ansonsten ist der städtische Haushalt stark durch den Verlauf der Gewerbesteuererträge geprägt. Seit 2016 macht diese schwankungsanfällige Position rund ein Viertel der ordentlichen Erträge der Stadt Sassenberg aus. Mit den Gewerbesteuererträgen schwanken zeitversetzt auch die Schlüsselzuweisungen. Im Betrachtungszeitraum erhält die Stadt Schlüsselzuweisungen zwischen 0,29 Mio. Euro (2020) und 2,32 Mio. Euro (2018).

Auf der Aufwandseite wirken sich besonders die Personal-, Transfer- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus. Die Personalaufwendungen steigen im jährlichen Durchschnitt um 6,84 Prozent auf 8,62 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020. Auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erhöhen sich stetig auf zuletzt 5,02 Mio. Euro (jährlich durchschnittlich 3,76 Prozent). Einen ebenfalls großen Anteil der ordentlichen Aufwendungen machen unter den Transferaufwendungen die Kreis- und Jugendamtsumlage aus. Beide sind wie die Schlüsselzuweisungen von der Finanzkraft der Stadt abhängig und somit ebenfalls schwankungsanfällig. Seit 2016 haben sich beide Umlagen zusammen um durchschnittlich rund 3 Prozent erhöht. 2020 machen die beiden Umlagen gemeinsam mit 9,58 Mio. Euro etwa 40 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Sassenberg aus.

Nach dem NKF-CIG hat die Stadt Sassenberg in Höhe der durch die Corona-Pandemie anfallenden Haushaltsbelastung einen außerordentlichen Ertrag zu buchen. Für Sassenberg war ein solcher Ertrag 2020 nicht auszuweisen. Zwar bestanden pandemiebedingte Mehraufwendungen bzw. Mindererträge, jedoch wurden diese durch die Leistungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz überkompensiert. Während das Ergebnis der Gewerbesteuer den Planansatz um lediglich 0,22 Mio. Euro verfehlt hat, ergaben sich Ausgleichsleistungen in Höhe von 3,19 Mio. Euro. Als Referenz der Ausgleichsleistung diente unter anderem das für Sassenberg besonders steuerstarke Haushaltsjahr 2018. Insgesamt stellt sich das erste Corona-Jahr 2020 für den Haushalt der Stadt Sassenberg damit vergleichsweise glimpflich dar. Dies gilt trotz der vergleichsweise geringen Schlüsselzuweisungen von 0,29 Mio. Euro. Diese fallen 2020 in Folge des hohen Gewerbesteueraufkommens im zweite Halbjahr 2018 deutlich geringer aus.

Soweit für Sassenberg Gesamtjahresabschlüsse vorliegen, liegen die Gesamtjahresergebnisse über den Jahresergebnissen des Kernhaushaltes. Neben den Jahresergebnissen des Kernhaushaltes fließen in die konsolidierten Gesamtergebnisse Jahresüberschüsse beziehungsweise Fehlbeträge des Abwasserwerkes sowie des Wasserwerkes der Stadt Sassenberg ein. Beide Beteiligungen sind rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe und alleiniges Sondervermögen der Stadt Sassenberg.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Im interkommunalen Vergleich des einwohnerbezogenen Jahresergebnisses positioniert sich die Stadt Sassenberg unterhalb des ersten Viertelwertes. Sie weist damit ein geringeres einwohnerbezogenes Jahresergebnis auf, als drei Viertel der Vergleichskommunen. Sassenberg erhält 2020 zudem deutlich überdurchschnittliche Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz. Ohne diese Ausgleichszahlung in Höhe von 3,19 Mio. Euro läge das Jahresergebnis 2020 bei minus 2,8 Mio. Euro.

Der Vergleich der Jahresergebnisse ist 2020 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG verzerrt. Anders als die meisten Vergleichskommunen hat Sassenberg auf Grund der Gewerbesteuerausgleichsleistung keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausgewiesen. Im Vergleich der Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner positioniert sich die Stadt Sassenberg knapp oberhalb des Median.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je Einwohner in Euro 2020

Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
27,62	-38,56	5,49	27,36	134	193	14

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 Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, liegen für Sassenberg nicht vor. Pandemiebedingte außerordentliche Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG waren bei der Berechnung nicht zu berücksichtigen. 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 Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro“ Sassenberg 2020

Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	392
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	11.387
Außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt) in Tsd. Euro	0
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-10.995
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	10.070
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-925

Das strukturelle Ergebnis 2020 liegt 1,32 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis. Dies deutet auf einen Konsolidierungsbedarf hin. Sowohl auf Ertrags- als auch auf Aufwandsseite ergeben sich 2020 deutliche Abweichungen gegenüber den ermittelten Durchschnittswerten.

Die einbezogenen schwankungsanfälligen Ertragspositionen fallen 2020 um 0,85 Mio. Euro besser aus, als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020. Zwar sind 2020 sowohl die Gewerbesteuereinnahmen als auch die Schlüsselzuweisungen unterdurchschnittlich. Demgegenüber liegen die Ausgleichs- und Erstattungsleistungen 2020 deutlich über dem Durchschnitt der Vorjahre. Diese beinhalten die Kompensationszahlungen für den Familienlastenausgleich, die Erstattungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz sowie die Gewerbesteuer-Ausgleichszuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz. Vor allem die Gewerbesteuer-Ausgleichszuweisung in Höhe von 3,19 Mio. Euro wirkt sich 2020 günstig auf das tatsächliche Jahresergebnis aus und kompensiert unterdurchschnittliche Erträge aus Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen.

Auf der Aufwandsseite berücksichtigt die gpaNRW die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung für den Fonds Deutsche Einheit. Positiven Einfluss haben für die Stadt Sassenberg 2020 eine vergleichsweise geringe Gewerbesteuerumlage und der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit. Die einbezogenen schwankungsanfälligen Aufwendungen liegen 2020 in Summe 0,47 Mio. Euro unter den entsprechenden durchschnittlichen Aufwendungen seit 2016.

Im Ergebnis profitiert Sassenberg im Haushaltsjahr 2020 trotz der Pandemie von überdurchschnittlich guten Rahmenbedingungen. Strukturell ist der Haushalt defizitär. Hätte Sassenberg bei der Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Erträge und Aufwendungen in Höhe der Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre erzielt, wäre das Jahresergebnis negativ. Für eine nachhaltige und risikobewusste Haushaltssteuerung kann sich Sassenberg künftig nicht auf die günstigen Rahmenbedingungen des Jahres 2020 verlassen.

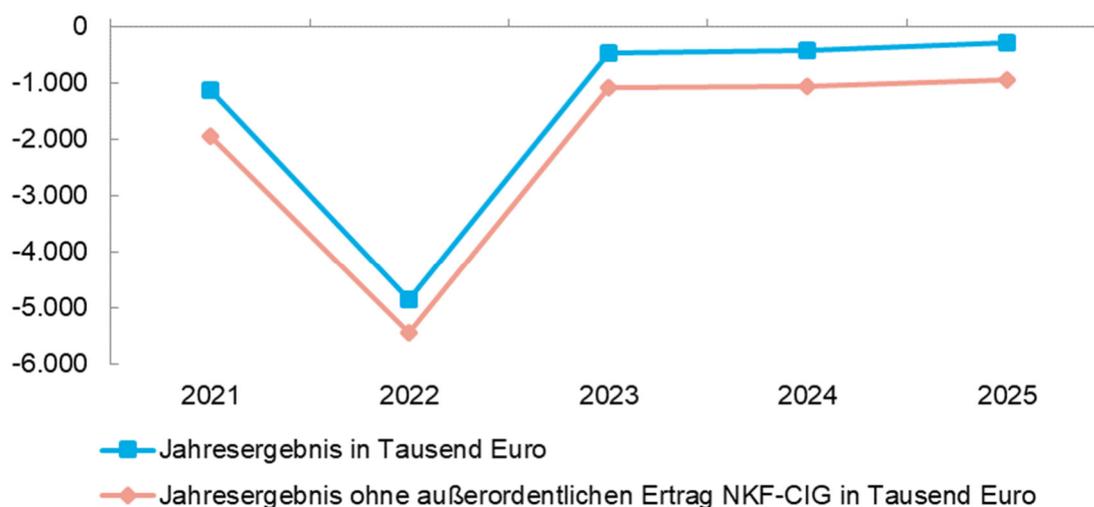
Die strukturelle Unterdeckung wird auch deutlich anhand der im nachstehenden Kapitel untersuchten Planergebnisse.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Sassenberg plant in den Jahren 2021 bis 2025 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis 2025 sind darin außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von insgesamt knapp 3,3 Mio. Euro enthalten. Die gpaNRW sieht neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken ein zusätzliches Risiko bei der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen. Diese könnten die geplanten Ergebnisse zusätzlich belasten.

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 Sassenberg in Tausend Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Sassenberg** plant mit den Haushaltsplänen 2021 und 2022 für die Jahre bis 2025 ein Defizit in Höhe von insgesamt 7,18 Mio. Euro. Für 2021 sieht der Haushaltsplan erstmalig einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG vor. Bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung in 2025 summieren sich die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG auf insgesamt 3,3 Mio. Euro. Für 2022 plant die Stadt ein erhebliches Defizit ein. Dieses ist insbesondere auf ausbleibende Schlüsselzuweisungen sowie steigende Personal- und Transferaufwendungen zurückzuführen. Zwar prognostiziert die Stadt Sassenberg zwischenzeitlich eine Verbesserung des für 2022 geplanten Jahresergebnisses. Das Haushaltsjahr wird sie jedoch voraussichtlich mit einem Fehlbetrag von rund 2 Mio. Euro schließen. Im Haushaltsplan 2023 plant Sassenberg für die Haushaltsjahre 2023 bis 2026 ein Gesamtdefizit von 9,66 Mio. Euro. Zudem sieht Sassenberg in diesen Jahren außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹² in Höhe von 3,05 Mio. Euro vor. Seit Dezember 2022 sind die Kommunen verpflichtet nicht nur die Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie bis einschließlich 2023 auszuweisen und als außerordentlichen Ertrag zu buchen bzw. zu planen. Daneben sind nach neuer Rechtslage auch die Haushaltsbelastungen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine für die Haushaltsplanung der Jahre 2023 bis 2026 zu prognostizieren und als außerordentlicher Ertrag zu planen.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	6.281 (7.553)	6.500	219 (-1.053)	+0,7 (-3,0)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.335 (6.868)	9.349	2.014 (-2.481)	+5,0 (-6,4)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt	5.429	5.739	311	+1,1
Schlüsselzuweisungen vom Land	292 (1.413)	1.961	1.669 (548)	+46,3 (+6,8)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.001	3.318	317	+2,0
Sonstige ordentliche Erträge	820	576	-245	-6,8
davon Außerordentliche Erträge nach NKF-CIG	0,00	664	664	

¹² Nunmehr 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 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Übrige Erträge	7.816	4.418	-3.397	-10,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	8.617	9.366	749	+1,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.024	5.349	325	+1,3
Steuerbeteiligungen	507 (1.124)	544	37,29 (-580)	+1,4 (-13,5)
Allgemeine Kreisumlage	6.257 (6.106)	6.016	-241 (-45)	-0,8 (-0,3)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.976	1.781	-195	-2,1
Übrige Aufwendungen	8.201	9.755	1.554	+3,5

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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 Berechnungsbasis. Die gpaNRW vergleicht bei diesen Positionen daher den Wert zum Ende des Planungszeitraums mit dem Mittelwert der letzten fünf Jahre. Eine hohe Differenz könnte Anhaltspunkt für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sein.

1.3.3.1 Erträge

Für die Jahre 2021 bis 2025 plant die Stadt Sassenberg einheitlich **Erträge aus der Gewerbesteuer** von jährlich 6,5 Mio. Euro. Dies liegt unterhalb des Durchschnitts der Jahre 2016 bis 2020. Die Orientierungsdaten des Landes¹³ hat Sassenberg bei der Ansatzermittlung nicht angewandt. Stattdessen wurde das Vorauszahlungssoll des Haushaltsjahres 2021 auf das in 2022

¹³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

geltende Hebesatzniveau (von 418 von Hundert auf 414 von Hundert) angepasst und um einen Vorsichtsabschlag in Höhe von 0,2 Mio. Euro reduziert. Die Orientierungsdaten des Landes sehen demgegenüber bis 2025 ein jährliches Wachstum der Gewerbesteuererträge vor. Die Ansätze der Stadt Sassenberg sind zurückhaltender gebildet. Die Orientierungsdaten können lediglich Anhaltspunkte für die Haushaltsplanung liefern. Bedeutsam und in die Planung einzubeziehen sind stets auch die örtlichen Besonderheiten und Verhältnisse.

Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant Sassenberg für 2022 anhand der November-Steuerschätzungen 2021 sowie der individuellen Schlüsselzahlen.¹⁴ Bei der Mittelfristplanung orientiert sich die Stadt Sassenberg an den Orientierungsdaten des Landes. Im Eckjahresvergleich zu 2020 sieht Sassenberg für 2025 2,01 Mio. Euro zusätzliche Erträge aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer vor.

Im Vergleich zum Vorjahresansatz sind für 2022 deutlich geringere Erträge aus **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** angesetzt. Insgesamt plant die Stadt 3,1 Mio. Euro geringere Erträge aus Zuwendungen und Umlagen. Ursächlich sind vor allem die ausbleibenden **Schlüsselzuweisungen**. Diese plant die Stadt ausgehend von der Modellrechnung zum GFG 2022. Die Abundanz der Stadt Sassenberg ist auf die hohe Steuerkraft im maßgeblichen Referenzzeitraum zurückzuführen. In den Jahren ab 2023 plant die Stadt Sassenberg ihren Haushalt wieder mit steigenden Schlüsselzuweisungen. Sie berücksichtigt dabei, dass in die Verbundmasse des GFG 2021 und 2022 Aufstockungsbeträge des Landes eingeflossen sind, welche den Kommunen nur im Rahmen einer zinslosen Kreditierung gewährt werden. Die Rückzahlung soll im Rahmen späterer Gemeindefinanzierungsgesetze erfolgen. Im Übrigen berücksichtigt die Stadt die geplante Steuerkraftentwicklung sowie eine Fortschreibung der Verbundmasse anhand der Orientierungsdaten.

Unter den **Sonstigen ordentlichen Erträgen** hat die Stadt Sassenberg für 2022 und 2023 hohe Erträge aus öffentlich-rechtlichen Ausgleichsleistungen in Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch eingeplant. 2022 sind 0,95 Mio. Euro und 2023 weitere 1,45 Mio. Euro veranschlagt. Für die Jahre 2024 und 2025 setzt die Stadt wieder deutlich geringere sonstige ordentliche Erträge an.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da diesbezügliche Klageverfahren der kreisfreien Städte anhängig sind. Über diese allgemeinen Risiken hinaus ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht erkennbar, beispielsweise durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsgrundlagen.

¹⁴ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (EstGemAntVO 2021, 2022 und 2023) vom 8. Dezember 2020; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 8. Dezember 2020.

1.3.3.2 Aufwendungen

Auf der Aufwandsseite wirken sich steigende **Personalaufwendungen** aus, die die Stadt Sassenberg bis 2025 einplant. Die Personalaufwendungen veranschlagt Sassenberg auf Grundlage des Stellenplans. Von 2020 bis 2025 plant die Stadt Personalaufwandssteigerungen von durchschnittlich 1,68 Prozent im Jahr. Dieser Anstieg ist jedoch nicht gleichmäßig. Für 2021 plant die Stadt Personalaufwendungen von 8,55 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt rund 70.000 Euro unter den Personalaufwendungen 2020. Gegenüber dem Vorjahresansatz plant Sassenberg 2022 steigende Personalaufwendungen von 9,15 Mio. Euro (Steigerung um 6,55 Prozent). Der Anstieg steht in Zusammenhang mit Stellenplanausweitungen, die die Stadt 2022 vorsieht. Ferner plant Sassenberg bereits bekannte Tarifsteigerungen mit 1,8 Prozent ein. In den Folgejahren bis 2025 steigen die Personalaufwendungen nur noch um durchschnittlich rund 1 Prozent jährlich. Rückblickend war die Planung der Personalaufwendungen im jeweiligen Haushaltsjahr überwiegend zutreffend. Anders war dies in der mittelfristigen Personalaufwandsplanung. Die Stadt hat bei der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen seit 2016 Steigerungsraten zwischen 0,4 und 1,4 Prozent angesetzt. Tatsächlich stiegen die Personalaufwendungen ohne Berücksichtigung der Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen in der Zeit von 2016 bis 2020 hingegen um jährlich rund 6 Prozent. Die Ansätze der mittelfristigen Planung musste die Stadt daher zum Teil deutlich nach oben korrigieren. Auch für die Jahre nach 2022 plant Sassenberg mit nur niedrigen Wachstumsraten. Von 2022 bis 2025 beträgt die durchschnittliche jährliche Personalaufwandssteigerung (ohne Rückstellungsaufwand) 0,85 Prozent. Ohne konkrete personalbezogene Konsolidierungsmaßnahmen werden Wachstumsraten von einem Prozent oder geringer voraussichtlich nicht einzuhalten sein. Die gpaNRW sieht daher in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dies gilt auch, wenn Sassenberg die Personalaufwendungen nicht anhand der tatsächlich besetzten Stellen, sondern anhand des Stellenplanes und insofern mit einem Puffer plant. Die Stadt Sassenberg hat Korrekturbedarf erkannt und bereits während der Prüfung angekündigt in der mittelfristigen Planung künftig höhere Wachstumsraten von rund 3 Prozent anzusetzen. Bis 2025 entspricht dies ohne Berücksichtigung der Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zusätzlichen Aufwendungen von insgesamt 0,57 Mio. Euro.

Bei den **Transferaufwendungen** fällt insbesondere die **Kreisumlage** ins Gewicht. Für 2022 plant Sassenberg mit einer Kreisumlage von 6,14 Mio. Euro. Dies entspricht der Festsetzung des Kreises Warendorf im Haushalt 2022. Bis 2025 plant die Stadt mit einer etwas niedrigeren Kreisumlage zwischen 5,96 Mio. Euro und 6,02 Mio. Euro. Die Stadt Sassenberg berücksichtigt bei dieser Fortschreibung ihre zurückhaltenden Planannahmen über die künftige Entwicklung ihrer Finanzkraft und unterstellt konstante Hebesätze des Kreises. Insbesondere ihre Gewerbesteuer plant die Stadt deutlich pessimistischer als die Orientierungsdaten des Landes prognostizieren. Ob sich die Planung der Kreisumlage in dieser Form realisiert, bleibt dennoch abzuwarten, da der Kreis Warendorf bis 2025 von einem steigenden Kreisumlagebedarf ausgeht. Entwickelt sich die Finanzkraft der Stadt Sassenberg günstiger als derzeit geplant, hätte dies zur Folge, dass sich auch der städtische Anteil am Umlagebedarf des Kreises erhöht. In der Gesamtschau würde die steigende Finanzkraft der Stadt eine höhere Kreisumlage allerdings kompensieren. Trotz der allgemeinen Unwägbarkeiten ist daher nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Die **Jugendamtsumlage** setzt Sassenberg für 2022 ebenfalls entsprechend der Haushaltsplanung des Kreises Warendorf mit einer Erhöhung an. Mit Blick auf die Hebesatzentwicklung der vergangenen Jahre plant Sassenberg die Jugend-

amtsumlage mit einem Vorsichtszuschlag. Ab 2023 geht die Stadt von einem um 0,5 Prozentpunkte erhöhten Hebesatz der Jugendamtsumlage aus. Die Gewerbesteuerumlage hat die Stadt Sassenberg entsprechend ihrer Gewerbesteuer-Ansätze geplant. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei der Planung der Transferaufwendungen sind somit nicht zu erkennen.

Die Ansätze der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen bis 2022 stark an und erreichen dort mit 7,66 Mio. Euro ihren Höchstwert. Ab 2023 sinken die jährlichen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bis auf 5,35 Mio. Euro 2025. Die hohen Ansätze der Jahre 2021 und 2022 sind durch zahlreiche Einzelmaßnahmen geprägt. Diese plant Sassenberg insbesondere zur Unterhaltung der Grundstücke, der baulichen Anlagen und des sonstigen unbeweglichen Anlagevermögens. Nach Erledigung der Unterhaltungsmaßnahmen geht Sassenberg ab 2023 wieder von einem Rückgang der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus.

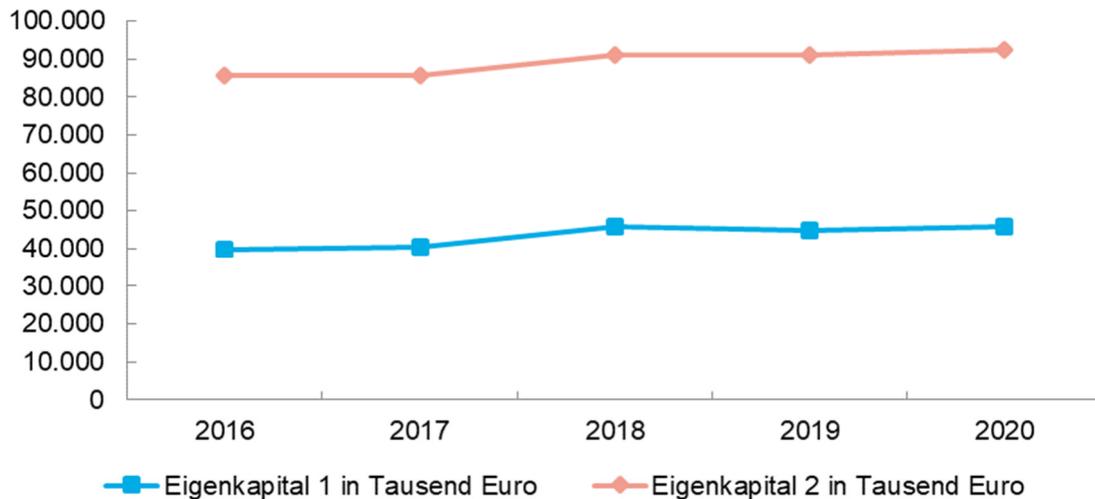
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken geht für Sassenberg ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko von den vergleichsweise optimistisch gebildeten Ansätzen der Personalaufwendungen ab 2023 aus.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Sassenberg konnte ihre Rücklagen seit 2016 ausbauen. Sie verfügt 2020 über mehr Eigenkapital als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Unter Hinzunahme der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge verbessert sich die Vergleichsposition.

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 Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2020



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

Die **Stadt Sassenberg** hat ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum erhöhen können. Gegenüber 2016 hat sie die allgemeine Rücklage um 0,75 Mio. Euro und ihre Ausgleichsrücklage durch Jahresüberschüsse um 5,43 Mio. Euro auf insgesamt 45,96 Mio. Euro erhöhen können. Den Jahresfehlbetrag 2019 hat die Stadt durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage kompensiert.

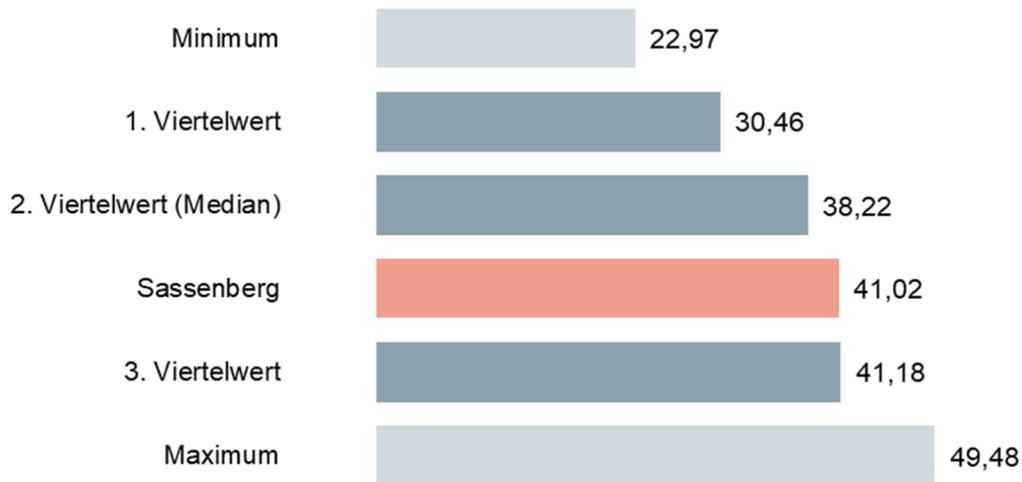
Bis 2025 plant die Stadt eine Reduzierung ihres Eigenkapitals um 7,18 Mio. Euro auf dann 38,78 Mio. Euro. Diese Planung unterliegt zudem den im vorstehenden Kapitel skizzierten Risiken.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Stadt Sassenberg für die Jahre 2021 bis 2025 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von insgesamt knapp 3,3 Mio. Euro geplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Stadt: Die anzusetzende Bilanzierungshilfe muss die Stadt linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abschreiben. Es ergäbe sich über diesen Zeitraum eine jährliche Belastung von rund 66.000 Euro. Alternativ steht der Stadt das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe in Höhe von 3,3 Mio. Euro ganz oder teilweise gegen das Eigenkapital auszubuchen. Ohne die Isolierung der pandemiebedingten Belastungen im außerordentlichen Ertrag beziehungsweise der Bilanzierungshilfe beträgt das Eigenkapital der Gemeinde zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2025 noch 35,49 Mio. Euro.

Mit dem zwischenzeitlich aufgestellten Jahresabschluss kann die Stadt Sassenberg für 2021 einen Jahresüberschuss von rund 2,5 Mio. Euro ausweisen. Den für 2022 geplanten Jahresfehlbetrag von 4,85 Mio. Euro wird Sassenberg voraussichtlich verbessern können. Derzeit prognostiziert die Stadt für 2022 einen Jahresfehlbetrag von rund 2 Mio. Euro. Sollten sich die Jahresergebnisse der Folgejahre wie geplant entwickeln, wird die Stadt Sassenberg ihre Rücklagen weiter reduzieren müssen. Für 2025 ist geplant, die Ausgleichsrücklage aufzubrauchen und die allgemeine Rücklage zu verringern. Für 2026 ist eine weitere Verringerung der allgemeinen Rücklage um rund 5,7 Prozent vorgesehen. Das Eigenkapital der Stadt verringert sich damit bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung auf rund 37 Mio. Euro. In dieser Planung sind

auch weiterhin außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG beziehungsweise dem NKF-CUIG¹⁵ enthalten. Der Gesetzgeber verpflichtet die Kommunen nicht mehr nur zur Isolierung der Haushaltsbelastungen aus der Corona-Pandemie. Mit Aufstellung des Haushaltsplanes 2023 hat Sassenberg auch die Haushaltsbelastungen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Für 2021 hat Sassenberg aufgrund pandemiebedingter Beeinträchtigungen einen außerordentlichen Ertrag in Höhe von 0,46 Mio. Euro ausgewiesen. Für 2022 bis 2026 plant Sassenberg außerordentliche Erträge, die sich auf rund 3,6 Mio. Euro summieren. Derzeit beabsichtigt die Stadt, die Bilanzierungshilfe vollständig gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Zum Ende des Planungszeitraumes wird sich das Eigenkapital der Stadt Sassenberg daher voraussichtlich auf 34,9 Mio. Euro reduzieren.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt Sassenberg ordnet sich im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 1 knapp unterhalb des dritten Viertelwertes ein. Diese Positionierung hat sich seit 2016 nicht geändert.

¹⁵ Nunmehr 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 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Sassenberg beträgt 2020 rund 83 Prozent. Damit bildet die Stadt Sassenberg das Maximum unter den Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Jahr	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	82,56	46,86	61,33	69,19	74,71	82,56	20

Die hohe Eigenkapitalquote 2 der Stadt Sassenberg ist vor allem auf die Sonderposten aus Beiträgen zurückzuführen. Zwar haben sich die Sonderposten aus Beiträgen seit 2016 um 2,72 Mio. Euro reduziert, dennoch bildet Sassenberg mit 23,6 Mio. Euro das Maximum. Die Sonderposten für Zuwendungen haben sich seit 2016 erhöht. 2020 hat die Stadt Sassenberg 22,95 Mio. Euro erhaltener Zuwendungen als Sonderposten bilanziert. Diese Entwicklung schlägt sich auch in den Ergebnisrechnungen der Stadt nieder. Die Stadt Sassenberg konnte zuletzt 2,12 Mio. Euro Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge generieren. Weitere Ausführungen enthält das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

1.3.5 Schulden und Vermögen

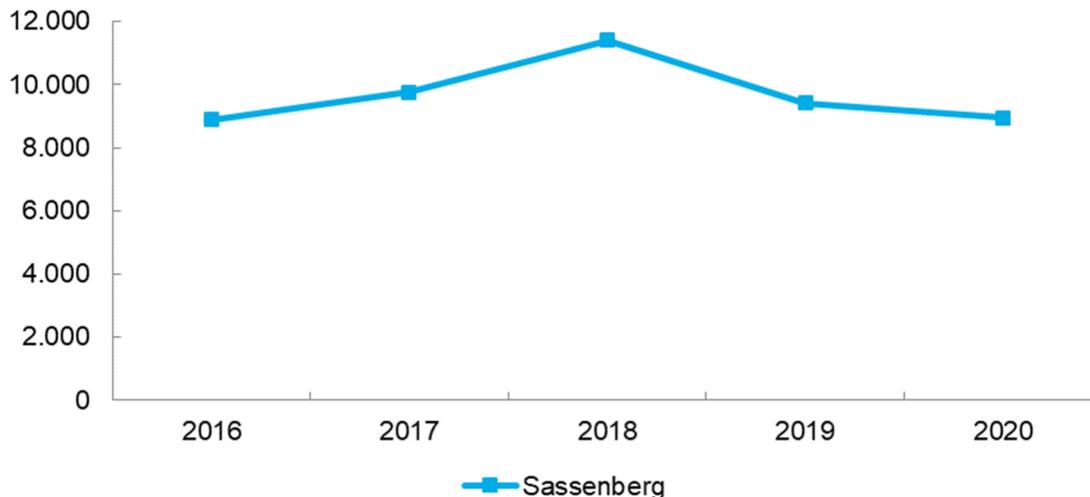
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. 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 Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Sassenberg je Einwohner sind geringer als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Sassenberg verfügt über eine hohe Selbstfinanzierungskraft und kann Investitionen seit 2016 überwiegend aus eigenen Mitteln oder durch Zuwendungen finanzieren.

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 Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 und 2017 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Sassenberg** verwendet. Für die Jahre 2018 bis 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Wasserwerkes und des Abwasserwerkes der Stadt Sassenberg berücksichtigt. Die Berechnungsgrundlagen stehen in den Tabelle 5 und 6 der Anlage zu diesem Teilbericht.

Im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 haben sich die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Sassenberg nur geringfügig erhöht. Sie liegen 2020 mit 8,96 Mio. Euro rund 64.000 Euro über den Gesamtverbindlichkeiten 2016. Dies ist kein Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung. Bis 2018 erhöhen sich die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Sassenberg auf 11,41 Mio. Euro. 2019 und 2020 sinken die Verbindlichkeiten wieder. Sie erreichen 2020 das Ausgangsniveau des Jahres 2016.

Die Gesamtverbindlichkeiten sind wesentlich von den **Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes** geprägt. Diese machen 2020 rund 71 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. In der Zeit von 2016 bis 2018 steigen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zunächst von 6,54 Mio. Euro auf 7,86 Mio. Euro 2018. Bis 2020 sinken die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes wieder auf 6,4 Mio. Euro.

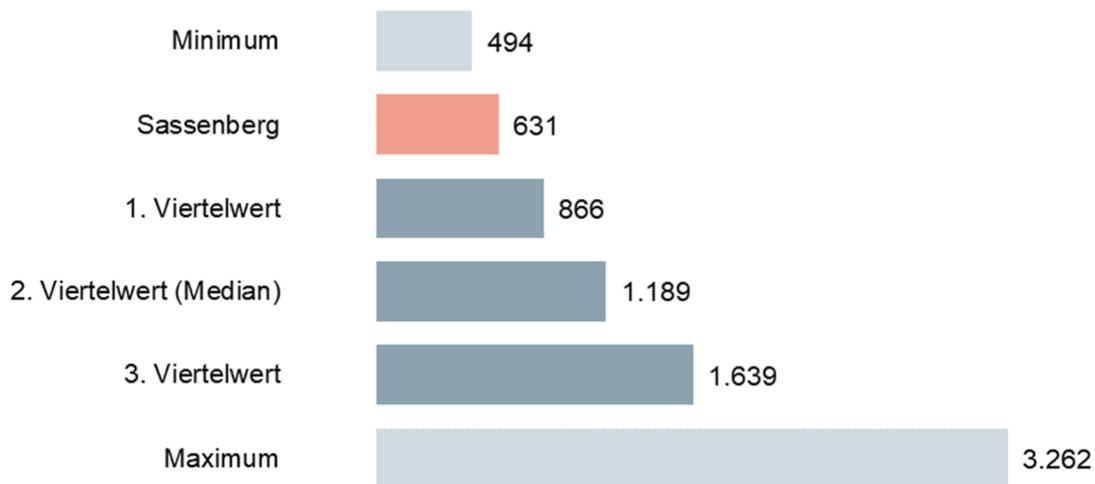
Bedeutsam für diese Entwicklung sind insbesondere die **Kreditverbindlichkeiten** der Stadt. Positiv ist, dass es der Stadt gelingt, ihre Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten mit der Zeit stetig zu reduzieren. Die Stadt eröffnet damit künftige Handlungsspielräume. Die Kreditverbindlichkeiten sinken im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 um insgesamt 0,88 Mio. Euro auf knapp

2,92 Mio. Euro. Davon entfallen 2020 0,77 Mio. Euro auf Kreditverbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Sämtliche Tilgungs- und Zinsleistungen dieser Kreditverbindlichkeiten übernimmt das Land Nordrhein-Westfalen. Kredite zur Liquiditätssicherung waren seit 2016 nicht zu berücksichtigen.

Den größten Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden 2020 die **erhaltenen Anzahlungen** mit 3,03 Mio. Euro. Gegenüber 2016 liegen sie 2020 um 0,8 Mio. Euro höher. Ihren Höchstwert erreichen die erhaltenen Anzahlungen 2018 mit 3,95 Mio. Euro. Sassenberg bilanziert unter den erhaltenen Anzahlungen Zuwendungen und Beiträge für noch nicht abgeschlossene Investitionsmaßnahmen. Neben den Investitionspauschalen des Landes oder Erschließungsbeiträgen sind 2020 Beträge aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ passiviert. Die vorgesehenen Investitionen konnte die Stadt Sassenberg 2021 realisieren. Die erhaltenen Anzahlungen wurden daher zuletzt in einen Sonderposten umgebucht. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit der Abschreibung des Vermögensgegenstandes.

Die **Verbindlichkeiten der Sondervermögen** (Wasserwerk und Abwasserwerk der Stadt Sassenberg) entwickeln sich überwiegend parallel zum Haushalt. Bis 2018 steigen die Verbindlichkeiten zunächst an und sinken dann in den Folgejahren unter das Niveau von 2016. Bis 2020 haben sich die Verbindlichkeiten der Sondervermögen gegenüber 2018 um 0,95 Mio. Euro reduziert. Den größten Anteil an dieser Entwicklung haben die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten des Abwasserwerkes. Ihren Höchstwert erreichen die Kreditverbindlichkeiten des Abwasserwerkes 2018 mit 2,54 Mio. Euro. Bis 2020 reduzieren sich die Investitionskredite auf 1,5 Mio. Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



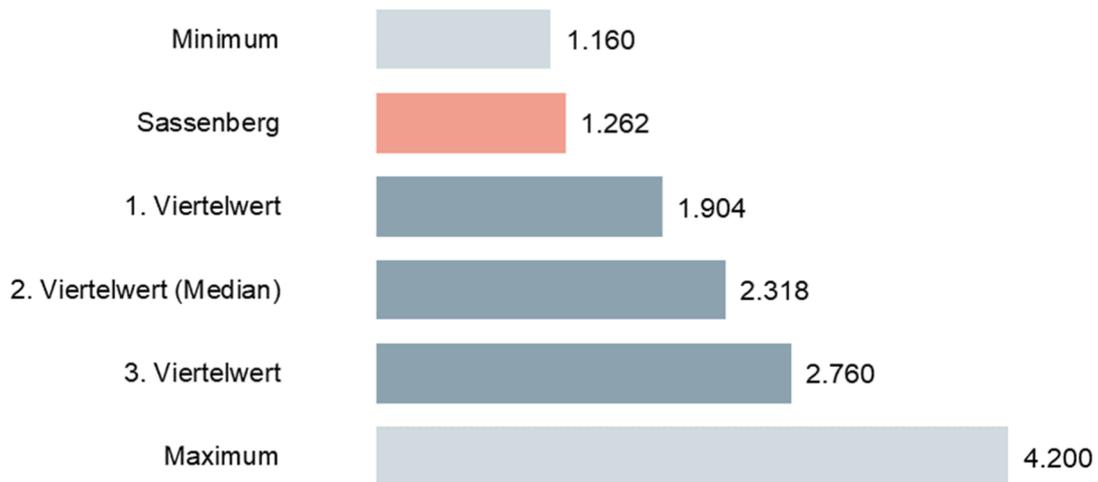
In den interkommunalen Vergleich sind zwölf Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Sassenberg ordnet sich Sassenberg unterhalb des ersten Viertelwertes ein. Nur eine Vergleichskommune weist 2020 geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf.

Auch unter zusätzlicher Berücksichtigung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich (Schulden) ergibt sich dieselbe Positionierung der Stadt Sassenberg:

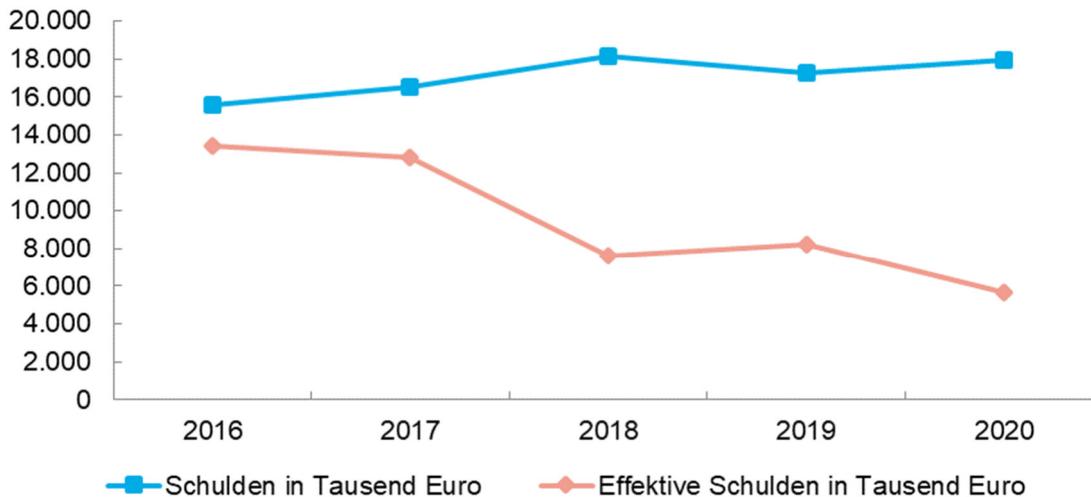
Schulden je EW in Euro 2020



1.3.5.2 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen, wie die liquiden Mittel und die kurzfristigen Forderungen. Daher berücksichtigt die gpaNRW diese Positionen bei der Berechnung der so bezeichneten „Effektivverschuldung“. Von den Schulden werden die liquiden Mittel und die kurzfristigen Forderungen abgezogen.

Schulden und effektive Schulden Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2020



Das liquidierbare und zur Tilgung der Schulden einsetzbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 erhöhen sich vor allem die liquiden Mittel. Diese betragen 2020 10,68 Mio. Euro und haben sich damit seit 2016 um 9,57 Mio. Euro erhöht. Im selben Zeitraum steigen auch die Rückstellungen der Stadt Sassenberg um 2,48 Mio. Euro. Die großen Liquiditätszuflüsse, die sich 2018 und 2020 aus der Gewerbesteuer beziehungsweise der Gewerbesteuerausgleichszuweisung des Landes und des Bundes ergeben, kompensieren die Rückstellungen jedoch und senken die effektive Schuldenlast. 2019 führen die Liquiditätsabflüsse zu einem Anstieg der effektiven Schulden, obwohl die Schulden der Stadt insgesamt rückläufig sind. Die künftige Entwicklung der Finanzmittelbestände ist Gegenstand des Kapitels 1.3.5.4 „Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“.

Die liquiden Mittel des Kernhaushaltes übersteigen die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Sassenberg um 1,71 Mio. Euro. Einwohnerbezogen übersteigen die Liquiden Mittel die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Sassenberg somit um 120,67 Euro.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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

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

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

Die von der Stadt Sassenberg festgelegten Gesamtnutzungsdauern liegen im mittleren bis oberen Bereich der Nutzungsdauern nach der NKF-Rahmentabelle. Die Stadt Sassenberg unterscheidet bei der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern nach Ausstattung und Nutzbarkeit des jeweiligen Gebäudes. Gegenüber den maximal zulässigen Gesamtnutzungsdauern ist das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabganges damit reduziert. Gleichzeitig wird die städtische Ergebnisrechnung durch kürzere Gesamtnutzungsdauern mit höheren Aufwendungen für Abschreibungen belastet.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens kann für die Stadt Sassenberg nicht ausgewiesen werden. Die Rest- und Gesamtnutzungsdauern waren nicht ausreichend valide zu ermitteln.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Sassenberg 2020

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Sassenberg in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tsd. Euro
	von	bis				
Wohnbauten	40	80	68,46	21,03	69,29	1.488
Verwaltungsgebäude	40	80	70	14	80	1.363
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	57,5	21,31	62,93	605
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	47,21	21,32	1.804
Schulen – alle Schulformen	40	80	64	25,6	60	12.540
Schulsporthallen	40	60	52	18,46	64,27	4.225
Tageseinrichtungen für Kinder	40	70	60	28,6	52,33	3.577
Abwasserkanäle	40	80	54,63	29,91	45,25	14.120

GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer. Die örtlichen GND sind aus den durchschnittlich gewichteten Gesamtnutzungsdauern nach der örtlichen Rahmentabelle ermittelt.

Überwiegend sind die Anlagenabnutzungsgrade der betrachteten Gebäudeklassen und der Verzehr des betrachteten gemeindlichen Anlagevermögens seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. Die durchschnittliche Investitionsquote der Stadt Sassenberg beträgt zwischen

2016 und 2020 rund 95 Prozent. Zumindest rechnerisch hat Sassenberg den durch Abschreibung und Vermögensabgänge verursachten Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum damit annähernd ausgeglichen. Wie aus der seit 2016 stetigen Reduzierung der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ersichtlich, konnte Sassenberg diese Investitionen zu einem beträchtlichen Anteil aus Drittmitteln und der aus laufender Verwaltungstätigkeit zufließenden Liquidität finanzieren.

Günstig haben sich auf die Anlagenabnutzungsgrade zuletzt Investitionen in die Sporthallen (Fertigstellung der Schul- und Sportspielhalle Osteresch), die Kindertageseinrichtungen (Erweiterung des „Kindergarten Wolke 7“) oder die Dorfgemeinschaftseinrichtungen (Mehrzweck- und Funktionsgebäude Feldmarksee) ausgewirkt. Auch im Bereich der Schulen hat die Stadt in Kapazitätserweiterungen investiert (Erweiterung Mensa Sekundarschule Standort II). Die Fertigstellung bereits begonnener Investitionsmaßnahmen nach dem Stichtag, 31. Dezember 2020, wird sich weiter reduzierend auf die abgebildeten Abnutzungsgrade auswirken. Zu nennen sind hier unter anderem die Erweiterung der St.-Nikolaus-Schule für die Bis-Mittag-Betreuung, der Umbau der Sporthalle Füchtorf zu einem Sportheim und Multifunktionsgebäude sowie der Neubau einer Kindertageseinrichtung im Herxfeld. Auch der Abriss des abgängigen Übergangwohnheimes im Herxfeld wird den Abnutzungsgrad der Wohngebäude senken. Doch auch außerhalb der oben berücksichtigten Gebäudeklassen plant die Stadt nennenswerte Investitionen. Haushaltsrelevanz hat insbesondere der Neubau der Wirtschaftsgebäude des Sassenberger Freibads mit einem Gesamtvolumen von 2,83 Mio. Euro. Zwar führen einige der genannten Erweiterungsbauten, insbesondere im Schulbereich, zu einer rechnerischen Reduzierung der für die Gebäudeklasse ermittelten Abnutzungsgrade. Die Abnutzungsgrade einzelner Anlagen bleiben davon jedoch unberührt. So können trotz vergleichsweise geringer Abnutzungsgrade der betrachteten Gebäudeklassen Investitionen in einzelne Anlagen erforderlich sein.

Auch perspektivisch rechnet die Stadt Sassenberg mit weiteren Investitionsbedarfen. Zur Unterbringung von Flüchtlingen des Ukraine-Krieges plant Sassenberg, 2023 mit der Errichtung von zwei neuen Übergangwohnheimen zu beginnen. Deren Erforderlichkeit war bei der Haushaltsplanung 2022 noch nicht abzusehen, sodass die Maßnahmen nun im Haushaltsplan 2023 veranschlagt wurden. Der Neubau wird sich zum einen reduzierend auf den Anlagenabnutzungsgrad der Wohngebäude auswirken. Daneben rechnet die Stadt bis 2025 mit weiteren Investitionsanfordernissen bei den Grundschulen, um den gesetzlichen Anspruch auf Ganztagsbetreuung zu erfüllen. Die diesbezüglichen politischen Entscheidungen sind noch abzuwarten.

Zwar ist der Abnutzungsgrad des Verwaltungsgebäudes im Vergleich der Gebäudeklassen auffällig hoch. Das Verwaltungsgebäude hat die Stadt Sassenberg im Rahmen der Eröffnungsbilanz jedoch eher vorsichtig bewertet. Instandsetzungen erfolgen regelmäßig, wie etwa die für 2022 geplanten Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen des Dachgeschosses. Anhaltspunkte für einen vorzeitigen Abgang sind nicht ersichtlich.

- Die Abnutzungsgrade des Gebäude- und Kanalvermögens sind überwiegend unauffällig. Bestehende Investitionsbedarfe hat die Stadt erkannt und entsprechende Finanzmittel eingeplant. Bisher ist es Sassenberg gelungen, die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen gering zu halten.

Auch wenn die Stadt Sassenberg für ihre Vorhaben die Akquise von spezifischen oder allgemeinen Fördermitteln einplant und über Liquiditätsreserven verfügt, ist sie zur Finanzierung ihrer Investitionsvorhaben voraussichtlich auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

Neben den Unterhaltungs-, Bewirtschaftungs- und Abschreibungsaufwendungen werden daher auch zusätzliche Schuldendienste den Haushalt der Stadt Sassenberg belasten. Der voraussichtliche Finanzierungsbedarf ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung“. Hinsichtlich des Fördermittelmanagements der Stadt Sassenberg sei auf das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“ dieses Teilberichts verwiesen.

Die Herausforderungen für die Stadt Sassenberg bestehen jedoch nicht allein in der Bereitstellung der finanziellen Mittel. Die investiven Haushaltsansätze konnte Sassenberg bereits in vergangenen Jahren überwiegend nicht ausschöpfen. Ursächlich hierfür waren nach Aussage der Stadt unter anderem beschränkte Planungs- und Personalkapazitäten der Verwaltung oder politische Entscheidungsprozesse. Auch die Entscheidungen Dritter, etwa über die Bewilligung von Fördermitteln oder die Erteilung erforderlicher Genehmigungen, haben den Beginn von Investitionsmaßnahmen in Einzelfällen verzögert. Weitere Informationen hierzu enthält das Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“.

1.3.5.4 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Sassenberg in Tausend Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.678	-4.839	347	930	932
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.407	-6.927	-3.162	123	2.183
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	2.631	-11.765	-2.815	1.053	3.115
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-295	6.518	2.571	-593	-595
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.336	-5.248	-244	460	2.520

2021 Vorläufiges IST, 2022 bis 2025 Planwerte (Stand Haushaltsplan 2022)

Von 2016 bis 2020 erzielte die Stadt Sassenberg einen Finanzmittelüberschuss von insgesamt knapp 9,11 Mio. Euro. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist dabei ab 2017 in jedem Jahr deutlich positiv. Im Betrachtungszeitraum finanziert die Stadt ihre Investitionen beinahe ausschließlich aus eigener Kraft oder den Zuwendungen Dritter. Daneben kann sie bestehende Verbindlichkeiten reduzieren und einen Bestand liquider Mittel aufbauen. Zum Bilanzstichtag 2020 betragen die liquiden Mittel der Stadt Sassenberg 10,67 Mio. Euro. Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt ihre Finanzmittel insgesamt um 8,39 Mio. Euro erhöhen. Dabei waren die wichtigsten Liquiditätsquellen der Stadt ihre Steuereinnahmen.

In ihrer Finanzplanung für 2022 rechnet die Stadt demgegenüber mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. 2022 wirken sich vor allem ausbleibende Schlüsselzuweisungen aus. Zwar kann die Stadt Sassenberg pandemiebedingte Mehraufwendungen und Mindererträge, die ihren Haushalt im Planungszeitraum bis 2025 belasten, als außerordentlichen Ertrag zunächst neutralisieren. Diese Erträge sind indes nicht mit Einzahlungen verbunden. Von 2022 bis 2025 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit so mit insgesamt 2,5 Mio. Euro belastet. Im Haushaltsplan 2023 sieht Sassenberg nunmehr außerordentliche Erträge von insgesamt rund 3 Mio. Euro für die Jahre 2023 bis 2026 vor. Die Liquiditätsreserven der Stadt Sassenberg ermöglichen es ihr jedoch voraussichtlich, den Zeitraum zu überbrücken, ohne dass Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden müssten.

Bis 2023 ist auch der Saldo aus Investitionstätigkeit deutlich negativ. Ursächlich sind die umfangreichen Investitionen in das städtische Anlagevermögen, welche im vorhergegangenen Kapitel thematisiert wurden. Daraus resultieren umfassende Finanzierungsbedarfe der Stadt Sassenberg. Im Haushaltsplan 2023 geht Sassenberg für die Jahre 2023 bis 2026 bereits von investiven Netto-Kreditaufnahmen im Umfang von 16,56 Mio. Euro aus. Ein Abbau der Verschuldung ist dabei erst wieder für 2026 geplant.

Wie bereits dargelegt (Kapitel 1.3.5.3 „Reinvestitionsbedarfe“), bleibt abzuwarten, ob die Stadt Sassenberg ihre Investitionsplanung tatsächlich realisieren kann. Auch in den zurückliegenden Jahren hat die Stadt die Haushaltsansätze für investive Auszahlungen nicht ausschöpfen können. Gleichsam hat die Stadt auch die Ermächtigungen zur Aufnahme investiver Kredite nicht in Anspruch nehmen müssen. Ihre nicht durchgeführten Investitionen veranschlagt die Stadt Sassenberg im Folgejahr grundsätzlich neu. In diesem Zusammenhang wird erneut auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2016 durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Sassenberg einen Ausgleich allgemeiner Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.

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.

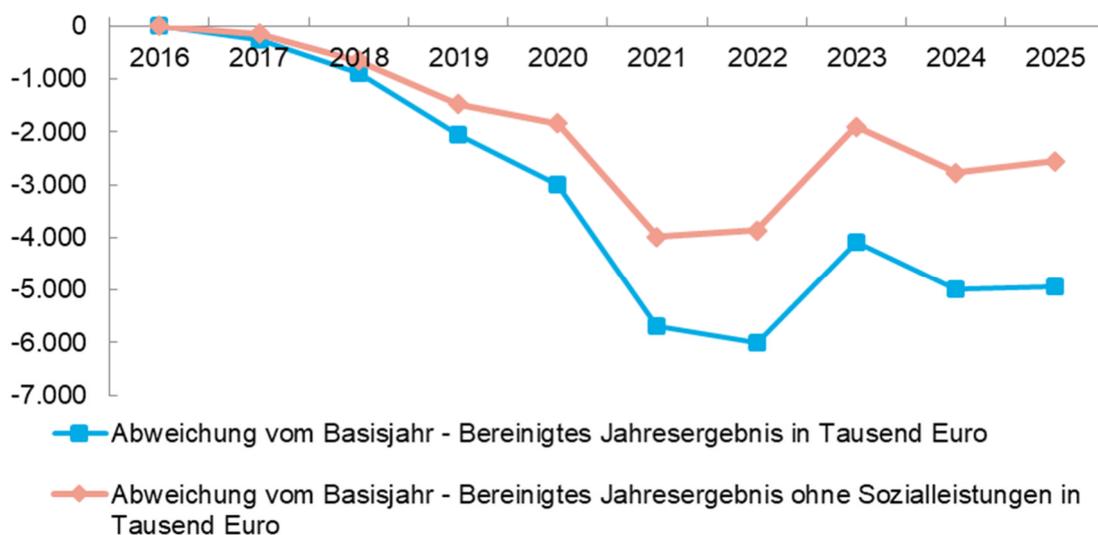
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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 müssen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Sassenberg ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Sassenberg 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 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2025



2016 bis 2020 IST, 2021 bis 2025 PLAN

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

Im Eckjahresvergleich 2016 zu 2025 plant die **Stadt Sassenberg** bei den bereinigten Erträgen (ohne Gewerbesteuern, Gemeinschaftssteuern und kommunalen Finanzausgleich) nur vergleichsweise geringe Steigerungen. Die bereinigten ordentlichen Erträge liegen 2025 gegenüber 2016 nur 0,57 Mio. Euro höher. Demgegenüber steigen die bereinigten ordentlichen Aufwendungen (ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage) bis 2025 deutlich um 5,48 Mio. Euro. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig vor allem aus allgemeinen Preissteigerungen sowie Besoldungs- und Tariferhöhungen. Anders als die tatsächlichen Jahresergebnisse verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse seit 2016 stetig. Bis 2020 sinken sie um rund 3 Mio. Euro; in der Haushaltsplanung bis 2025 um weitere 1,94 Mio. Euro. Im Planungszeitraum erwartet die Stadt Sassenberg dabei erkennbare Schwankungen.

Ausgehend vom Basisjahr 2016 reduzieren sich die bereinigten ordentlichen Erträge zunächst. 2017 liegen sie 0,71 Mio. Euro unter dem Vorjahres-IST. Da 2017 die Zahl der abrechnungsfähigen Flüchtlinge sinkt, sinken unter den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen insbesondere die Zuweisungen des Landes nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. In den Folgejahren kann die Stadt die bereinigten Erträge wieder steigern. Zuwächse ergeben sich 2019 und 2020 bei den Zuwendungen und Umlagen. Ab 2018 erhöhen sich insbesondere die Betriebskostenzuschüsse für die Kindertagesstätten, welche Sassenberg vom Kreis Warendorf sowie vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe erhält. Trotz steigender Zuschüsse vergrößert sich jedoch das Defizit des Produkts 06.01.01 „Betrieb eigener Kindertagesstätten“ bis 2019 kontinuierlich. Kleinere Ertragszuwächse ergeben sich bis 2020 außerdem aus steigenden Grundsteuereinnahmen. 2020 liegen die Erträge aus Grundsteuer A und B in Summe 0,2 Mio. Euro über den Grundsteuererträgen 2016.

Die bereinigten Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 mit 3,16 Mio. Euro deutlich stärker als die Erträge. Zwar reduzieren sich 2017 und 2018 mit den sinkenden Landeszuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz auch die korrespondierenden Transferaufwendungen, insgesamt sinken die bereinigten Aufwendungen jedoch nicht in gleichem Ausmaß wie die bereinigten Erträge. Hauptursächlich für die Aufwandssteigerungen sind die Personalaufwendungen. Diese erhöhen sich bis 2020 pro Jahr um durchschnittlich 0,5 Mio. Euro. Gegenüber 2016 belasten auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen den Kurvenverlauf. 2020 liegen sie 0,69 Mio. Euro über den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus 2016. Gestiegen sind zudem die Defizite der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie außerdem die Jugendamtsumlage. Die Belastungen der sozialen Leistungen liegen 2020 1,15 Mio. Euro höher als 2016. Insbesondere ab 2019 steigen sie deutlich.

Ab 2021 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse deutlich. Dies markiert den Übergang zu den Planwerten. Der Kurvenverlauf ab 2021 ist insofern auch Ausdruck einer vorsichtigen Haushaltsplanung der Stadt. Gegenüber 2020 steigen 2021 und 2022 erneut vor allem die ordentlichen Aufwendungen.

Bis 2025 sieht Sassenberg eine Zunahme der bereinigten Ertragspositionen um 0,53 Mio. Euro auf rund 13 Mio. Euro vor. Den Höchstwert der bereinigten Erträge plant Sassenberg mit 14,47

Mio. Euro für 2023. Dieser Höchstwert liegt insbesondere auch in den sonstigen ordentlichen Erträgen begründet. 2022 und 2023 plant Sassenberg Ausgleichsleistungen für Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch von 0,95 beziehungsweise 1,45 Mio. Euro. Diese Erträge stützen die Kurvenverläufe, es handelt sich jedoch um Einmaleffekte. 2024 und 2025 sinken die bereinigten Erträge wieder.

Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen auch im Eckjahresvergleich 2020 zu 2025 stärker als die bereinigten Erträge. Bis 2025 plant Sassenberg eine Zunahme der bereinigten ordentlichen Aufwendungen von 2,32 Mio. Euro. Ihren Höchstwert erreichen die bereinigten Aufwendungen 2022. Besonders die stark steigenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wirken sich 2021 und 2022 mit zusätzlich 2,37 Mio. beziehungsweise 2,62 Mio. Euro aus. Daneben steigen bis 2022 auch die bereinigten Transferaufwendungen gegenüber 2020 um 1,49 Mio. Euro. Während die bereinigten Erträge erst 2023 den Höchstwert der Zeitreihe erreichen, plant Sassenberg ab 2023 bereits mit deutlich niedrigeren bereinigte Aufwendungen. Für 2023 rechnet Sassenberg mit bereinigte Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen die gegenüber dem Vorjahr um 1,47 Mio. Euro geringer ausfallen. Diese Entwicklung ist auch am Aufwärtstrend der Kurve erkennbar. Bis 2025 sinken die bereinigten Aufwendungen weiter. Da nun auch die ordentlichen Erträge rückläufig geplant sind, ergibt sich ab 2024 ein seitwärtiger Kurvenverlauf.

→ **Empfehlung**

Angepasst an die Entwicklungen sollte die Stadt Sassenberg ihre Krisenfestigkeit stärken. Die haushaltswirtschaftlichen Risiken, eine strukturelle Unterdeckung und geplante Jahresdefizite könnten künftige Haushalte in Kombination mit steigenden Verbindlichkeiten und sinkenden Rücklagen unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen.

Die Jahresergebnisse sind wesentlich von den sozialen Leistungen beeinflusst. Die Defizite der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ steigen gemeinsam mit der Jugendamtsumlage stetig an. Die Gesamtbelastung durch die Sozialleistungen beträgt 2016 3,73 Mio. Euro. Für 2025 plant Sassenberg bereits mit einer Belastung von 6,11 Mio. Euro. Diese Entwicklung bedingt auch die Drift der beiden Kurven. Durchschnittlich steigen die Sozialleistungen seit 2016 und in der Planung bis 2025 jährlich um 5,63 Prozent. Um diese Steigerung auch in der Haushaltsplanung abzubilden, setzt Sassenberg bei der Planung der Jugendamtsumlage ab 2023 einen Vorsichtszuschlag von 0,5 Prozent-Punkten auf den Hebesatz des Kreises an. Trotz dieses Zuschlags verlangsamt sich das Wachstum der Sozialen Leistungen ab 2022. Die durchschnittliche jährliche Zunahme der Sozialleistungen ab 2022 sinkt auf 1,4 Prozent.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Sassenberg dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher unterdurchschnittlich 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.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 hat die Stadt Sassenberg keine wesentlichen Hebesatzanpassungen vorgenommen. Den Hebesatz der Gewerbesteuer hat die Stadt ab 2019 an den fiktiven Hebesatz nach dem GFG angepasst und von 417 auf 418 von Hundert erhöht.

2022 reduziert die Stadt Sassenberg den Hebesatz für ihre Gewerbesteuer um vier Hebesatzpunkte. Die Anpassung erfolgt ebenfalls zur Angleichung an die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2022.

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

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

	Stadt Sassenberg	Kreis Warendorf	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	240	263	288	292	247
Grundsteuer B	460	485	585	547	479
Gewerbesteuer	414	426	452	445	414

Im Haushaltsjahr 2023 passt die Stadt Sassenberg ihre Grundsteuer-Hebesätze erneut den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG 2022 an. Den Hebesatz der Gewerbesteuer erhöht Sassenberg um einen Punkt auf 415 von Hundert. Soweit Sassenberg damit die Hebesätze nach dem nunmehr maßgeblichen GFG 2023 unterschreitet, werden ihr im Rahmen der Ermittlung der Kreisumlage sowie der Schlüsselzuweisungen höhere Steuereinnahmen angerechnet, als die Stadt tatsächlich erzielt.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Sassenberg verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die Finanzstatus-Übersichten sowie der unterjährige Finanzbericht. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann Sassenberg nicht immer einhalten.

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.

Im Betrachtungszeitraum hat die **Stadt Sassenberg** die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung überwiegend nicht einhalten können. Der Rat der Stadt Sassenberg beschließt den Haushalt in der Regel im Februar des jeweiligen Haushaltsjahres und der Bürgermeister zeigt die Haushaltssatzung gegenüber der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde an, dem Landrat des Kreises Warendorf. Für den Haushalt des Jahres 2021 hat der Gesetzgeber aufgrund der pandemiebedingten Beeinträchtigungen eine großzügigere Frist bis zum 31. März 2021 gewährt.¹⁶ Diese Frist hat die Stadt Sassenberg einhalten können.

Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat Sassenberg überwiegend einhalten können. Zuletzt erfolgte die Feststellung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 allerdings nicht fristgerecht nach dem 31. Dezember des jeweiligen Folgejahres. Bedingt war dies durch Personalwechsel in der Verwaltung und die Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Sassenberg zum Berichtszeitpunkt bis zum Jahr 2017 aufgestellt. Mit dem Gesamtabschluss 2018 ist die Stadt im Verzug. Für die folgenden Jahre verzichtet Sassenberg auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses (größenabhängige Befreiung gem. § 116a GO NRW).

→ **Empfehlung**

Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Sassenberg die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.

Die Verwaltung der Stadt Sassenberg berichtet dem Rat beziehungsweise dem Haupt- und Finanzausschuss unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. In einer vierteljährlichen Finanzstatusübersicht informiert die Verwaltung über die Ausführung des Haushaltes. Jeweils zur Jahresmitte erstellt die Verwaltung einen umfassenden Bericht über die städtische Finanzlage.

Die vierteljährlichen Finanzstatusübersichten enthalten

- die Gesamtentwicklung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen sowie der Ein- und Auszahlungen (das Ist zum Quartal),
- die voraussichtliche Entwicklung der bedeutsamen Steuern und allgemeiner Zuweisungen und Umlagen, sowie
- eine Übersicht der für das Haushaltsjahr geplanten Investitionen, einschließlich der fortgeschriebenen Ansätze und des Ist-Ergebnisses.

Die Auswertungen erstellt die Kämmerei der Stadt Sassenberg für den Gesamthaushalt. Seit Kurzem ergänzt das Bauverwaltungsamt den Bericht um eine Übersicht der laufenden Baumaßnahmen und dem jeweiligen Stand der Umsetzung. Diese Informationen werden im Infrastrukturausschuss des Rates durch gesonderten Bericht gegeben.

Der Bericht über die städtische Finanzlage zur Jahresmitte soll dem Rat, der Verwaltungsführung und den Produktverantwortlichen einen Überblick über den Stand der Haushaltsführung

¹⁶ Gem. § 4 Abs. 5 des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) in der bis zum 14.12.2021 gültigen Fassung.

und die voraussichtliche Entwicklung zum Ende des Haushaltsjahres (Prognosewerte) ermöglichen. Falls erforderlich, sollen die politischen Entscheidungsträger und Produktverantwortlichen auf seiner Grundlage Steuerungsmaßnahmen ergreifen können. Anders als die quartalsweise Finanzstatusübersicht ist der Bericht daher zusätzlich nach den besonders haushaltsrelevanten Produkten gegliedert und mit gesonderten Erläuterungen versehen.

Ferner thematisiert der Bericht die städtische Liquiditätslage und prognostiziert den Stand der liquiden Mittel zum Jahresende. Er enthält zudem Auskünfte zum Stand der Kreditverbindlichkeiten und der Notwendigkeit zur Aufnahme geplanter Kredite. Weitere Information zur städtischen Kreditaufnahme enthält das Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“. Um die Steuerungsrelevanz des Berichts zu wahren, beschränkt die Verwaltung ihr Berichtswesen auf die bedeutsamen Produkte und Werte. Die Kämmerei erstellt den Bericht zur städtischen Finanzlage in Abstimmung und mit Zuarbeit der produktverantwortlichen Fachbereiche.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen in Folgejahre. Für nicht abgeschlossene Investitionen veranschlagt die Stadt stattdessen neue Ermächtigungen. Dies fördert die Haushaltstransparenz.

Die Stadt Sassenberg kann ihre investiven Haushaltsansätze bis zum Krisenjahr 2020 durchschnittlich etwa zur Hälfte verausgaben. Die Stadt liegt damit über einen längeren Zeitraum im mittleren Bereich der Vergleichskommunen.

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

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

Der Rat der **Stadt Sassenberg** hat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 2013 auf Vorschlag des Bürgermeisters Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen im Sinne von § 22 KomHVO NRW beschlossen. Die Stadt will den Umfang ihrer Ermächtigungsübertragungen so weit wie möglich begrenzen. Sie beabsichtigt damit die haushaltswirtschaftliche Transparenz zu verbessern und das Budgetrecht des Rates zu stärken. Zu diesem Zweck besteht ein grundsätzlicher Vorrang einer Neuveranschlagung von Maßnahmen vor Ermächtigungsübertragungen. Nur wenn eine Übertragung im Einzelfall zwingend erforderlich ist, werden Ermächtigungen übertragen. Dies ist nach den Ermächtigungsgundsätzen der Stadt Sassenberg beispielsweise der Fall, wenn die Haushaltsplanung des Folgejahres bereits abgeschlossen ist und sich erst anschließend ergibt, dass eine nicht ausgeschöpfte Ermächtigung im Folgejahr benötigt wird.

Konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen müssen in Textform bei der Leitung der Kämmerei beantragt werden. Der Antrag ist schriftlich zu begründen. Die Entscheidung über die konkrete Ermächtigungsübertragung trifft der Bürgermeister.

Ordentliche Aufwendungen Sassenberg 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	29.685	30.153	30.171	31.360	32.845
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	29.685	30.153	30.171	31.360	32.845
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	27.410	27.527	28.792	29.891	30.524
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	92,34	91,29	95,43	95,32	92,93

Die städtischen Regelungen über die Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen werden restriktiv gehandhabt. Obwohl die Stadt Sassenberg die Übertragung konsumtiver Ermächtigungen nicht generell ausgeschlossen hat, hat sie im Betrachtungszeitraum keine Aufwandsermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen.

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020

Minimum	0,00
Sassenberg	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1,04
Maximum	6,72

In den interkommunalen Vergleich sind 15 Vergleichswerte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Sassenberg gehört zu der Mehrheit der Kommunen, die keine konsumtiven Haushaltsermächtigungen in das Haushaltsjahr 2020 übertragen haben.

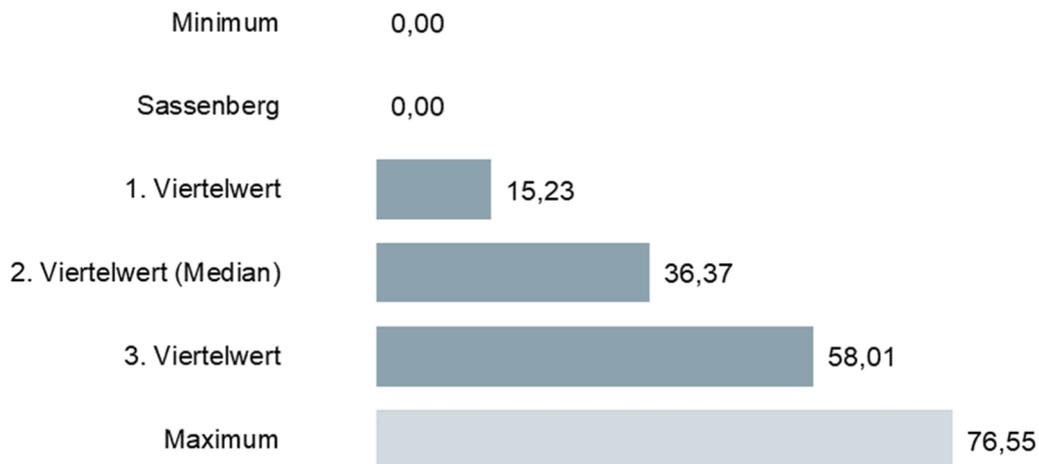
Die nachstehende Tabelle zeigt Haushaltsansätze der Stadt Sassenberg für investive Auszahlungen. Auch für Investitionen hat die Stadt keine Ermächtigungen übertragen. Stattdessen werden die betreffenden Maßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr neu veranschlagt. Da im Betrachtungszeitraum keine Ermächtigungsübertragungen oder Nachtragshaushalte zu berücksichtigen waren, entsprechen die fortgeschriebenen Ansätze der Stadt Sassenberg den originären Haushaltsansätzen. Anhand der fortgeschriebenen Ansätze ermittelt die gpaNRW deren Grad der Inanspruchnahme.

Investive Auszahlungen Sassenberg 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.769	4.861	6.742	8.539	12.261
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.769	4.861	6.742	8.539	12.261
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.653	1.722	3.162	4.632	2.502
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	55,63	35,42	46,90	54,25	20,41

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Sassenberg mit dem Verzicht auf die Übertragung investiver Ermächtigungen wie folgt:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



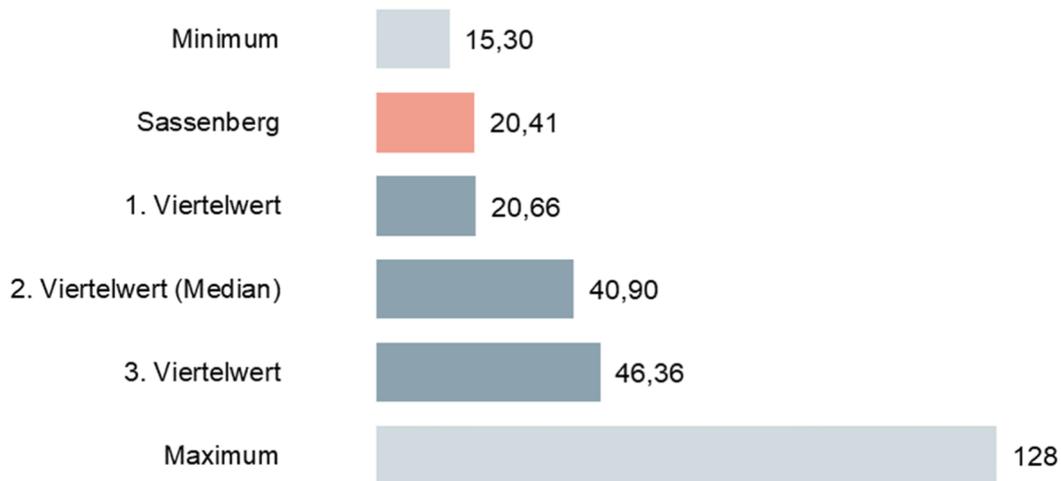
In den interkommunalen Vergleich sind 15 Vergleichswerte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Sassenberg ist zum Zeitpunkt der Prüfung die einzige Vergleichskommune, die keine investiven Ermächtigungen in das Haushaltsjahr 2020 überträgt. Doch auch wenn Sassenberg seit 2016 keine Haushaltsermächtigungen in das jeweilige Folgejahr übertragen hat, konnte die Stadt die zur Verfügung stehenden Ansätze überwiegend nicht verausgaben. Im jährlichen Durchschnitt beträgt der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen seit 2016 rund 43 Prozent.

Sassenberg ordnet sich 2020 mit einem Grad der Inanspruchnahme von rund 20 Prozent im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



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



Sassenberg ordnet sich im interkommunalen Vergleich knapp unterhalb des ersten Viertelwertes ein. Die Stadt gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die 2020 den geringsten Anteil ihrer investiven Haushaltsansätze tatsächlich realisieren konnten.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2016 bis 2020

Jahr	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	55,63	33,25	47,76	58,44	66,26	73,41	12
2017	35,42	26,72	42,16	51,27	55,94	67,39	12
2018	46,90	3,04	34,01	48,39	55,72	67,05	12
2019	54,25	27,48	37,12	45,67	56,43	207	12
2020	20,41	15,30	20,66	40,90	46,36	128	14

In den Jahren 2016 bis 2019 platziert sich die Stadt Sassenberg im interkommunalen Vergleich überwiegend nah am Median. Lässt man das erste Krisenjahr 2020 unberücksichtigt, kann die Stadt Sassenberg ihre investiven Haushaltsansätze im Durchschnitt etwa zur Hälfte verausgaben.

Dass die Stadt vor allem zuletzt nicht alle Ermächtigungen verausgaben kann, führt sie auf unterschiedliche Ursachen zurück. 2020 hat unter anderem die Corona-Pandemie die städtische Investitionstätigkeit gehemmt. Die Stadt hat wegen der vorherrschenden Unsicherheit über die weitere Entwicklung einige Maßnahmen aufgeschoben. Daneben waren auch längere politische Entscheidungsprozesse oder die Abhängigkeit von den Entscheidungen Dritter mitursächlich für Verzögerungen. So musste die Stadt etwa die Bewilligung von Fördermitteln oder die Erteilung erforderlicher Genehmigungen abwarten. Daneben wirken sich beschränkte Personal- und Umsetzungskapazitäten aus. Neu geplante Maßnahmen konkurrieren mit den noch nicht abgeschlossenen Projekten um die knappen Ressourcen. Die zumindest zu Beginn des Betrachtungszeitraumes überwiegend starke Baukonjunktur hat durch Auslastung der beauftragten Unternehmen sowie stetig steigende Baukosten ebenfalls zu Verzögerungen beigetragen. Auch die künftige Investitionsplanung ist mit Unsicherheiten behaftet. So sind die weiteren Auswirkungen der Inflations- und Zinsentwicklungen ebenso unwägbar wie der weitere Verlauf der Energiekrise und des Ukraine-Krieges.

→ **Empfehlung**

Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet bereits einen beachtlichen Beitrag zu einer transparenten Haushaltsplanung. Weiter verbessern könnte die Stadt Sassenberg dies, indem Politik und Verwaltung bei der Planung investiver Auszahlungen die tatsächlichen Umsetzungskapazitäten der Verwaltung berücksichtigen.

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 Sassenberg hat begonnen, ihr Fördermittelmanagement neu zu organisieren und hat die Stelle eines Fördermittelmanagers bzw. einer Fördermittelmanagerin eingerichtet. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Sassenberg hingegen noch nicht schriftlich festgelegt.

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 Sassenberg** akquiriert Fördermittel bisher dezentral. Zuständig für die Recherche und Beantragung von Fördermitteln sind die jeweiligen Fachbereiche. Den weit überwiegenden

Anteil der Fördermittel akquiriert Sassenberg für die Umsetzung von Baumaßnahmen. Das Bauverwaltungsamt der Stadt Sassenberg verfügt somit über die meiste Erfahrung mit der Recherche und Beantragung von Fördermitteln. Im Bauverwaltungsamt ist daher mit dem Stellenplan 2022 eine halbe Stelle für einen Fördermittelmanager neu eingerichtet und zum 01. September 2022 besetzt worden. Der Fördermittelmanager soll die Fachbereiche künftig bei der Recherche und Beantragung von Fördermitteln beraten und als Ansprechpartner unterstützen. Im Übrigen prüfen und beantragen die Fachämter Fördermittel in eigener Verantwortung.

Nach Auskunft der Stadt ist es auch politischer Wunsch, jede Unterhaltungs- oder Investitionsmaßnahme auf ihre Fördermöglichkeiten hin zu prüfen. Soweit dies sinnvoll ist, werden geplante Maßnahmen nach den konkreten Bestimmungen eines Förderprogrammes ausgerichtet. Eine schriftliche Regelung, die diese strategische Ausrichtung der Stadt Sassenberg dokumentiert, etwa in Gestalt einer Dienstanweisung oder Richtlinie, existiert nicht. Die Stadt könnte ihren Zielen mit einer schriftlichen Festlegung mehr operative Verbindlichkeit verleihen. Zur Optimierung ihres Fördermittelmanagements könnte sie die nachstehenden Regelungen aufnehmen:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme sowie die Dokumentation dieser Prüfung.
- Die Notwendigkeit oder Möglichkeit einer Interaktion mit anderen Fachbereichen oder einem Ansprechpartner (zum Beispiel mit dem Fördermittelmanager im Bauverwaltungsamt).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um ein Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Das Vorhalten einer zentralen Datei über potenziell förderfähige und geförderte Maßnahmen sowie „Fördertöpfe“ (gegebenenfalls kann die Stadt so Maßnahmen oder Programme kombinieren um eine Förderfähigkeit herzustellen).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte ihren strategischen Vorgaben mehr Verbindlichkeit verschaffen und sie in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zusammenfassen.

Um Förderprojekte zu realisieren, muss die Stadt Sassenberg wissen, wo sie passende Fördermittel recherchieren und beantragen kann. Nach eigener Aussage verfügt die Stadt über einen guten Überblick über bestehende Fördermöglichkeiten. Bei der Recherche von Fördermitteln greifen die zuständigen Sachbearbeiter auf diverse Quellen zurück. Dazu gehören Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes, Förderdatenbanken der Bundes- und Landesbehörden sowie Webseiten der unterschiedlichen Fördergeber.

In der Vergangenheit sind Fördermittelanträge der Stadt Sassenberg in Einzelfällen abgelehnt worden. Dies hing etwa mit fehlenden Fördervoraussetzungen der Maßnahme oder der Begrenztheit der Fördermittelbudgets zusammen. Nach Aussage der Stadt sind zum Teil auch die mitunter komplexen Fördervoraussetzungen und mehrstufigen Antragsverfahren ursächlich. Der mit der Beantragung von Fördermitteln einhergehende Personalaufwand kann so den Vorteil

einer Förderung relativieren. Den mit der Beantragung von Fördermitteln verbundenen Arbeitsaufwand kann die Stadt reduzieren, indem sie die Erfolgsaussichten eines Förderantrages vor Antragstellung prüft.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung erfolgt parallel zu den jährlichen Abschreibungen. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten mindern die Haushaltsbelastung durch bilanzielle Abschreibungen. Das Verhältnis der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2020

Jahr	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2020	64,43	35,69	53,28	64,53	69,55	89,45	16

Mit einer Drittfinanzierungsquote von rund 64 Prozent ordnet sich die Stadt Sassenberg knapp unterhalb des Median ein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Sassenberg dezentral. Die Stadt hat bereits damit begonnen, die Voraussetzungen für ein zentrales Fördercontrolling und -berichtswesen zu schaffen.

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 Fachämter der **Stadt Sassenberg** sind selbst für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst neben der Beantragung, den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung von Verwendungsnachweisen. Da die meisten Fördermittel im Bauverwaltungsamt beantragt werden, besteht hier ein Überblick über die genutzten Förderprogramme und deren -bestimmungen, über potenzielle Fördermaßnahmen sowie über den Umsetzungsstand bereits geförderter Maßnahmen und nachlaufender Fristen (Zweckbindungsfristen). Die Einhaltung von Fristen wird im Bauverwaltungsamt bisher durch ein Wiedervorlagensystem sichergestellt. Da die Kämmerei die gewährten Fördermittel bei der Haushaltsplanung berücksichtigt, verfügt sie ebenfalls über einen Überblick über die aktuell geförderten Maßnahmen und die Zahlungsflüsse.

Ein zentraler Überblick erleichtert und optimiert das Fördermittelmanagement und -controlling und reduziert das Risiko ungeplanter Rückforderungen. Zudem ermöglicht er die Koordination und Priorisierung von Fördermaßnahmen und macht Möglichkeiten zur Kombination von För-

dermaßnahmen sichtbar. Ferner trägt er dazu bei, einen von der Person des jeweiligen Stelleninhabers unabhängigen Wissens- und Kenntnisstand zu gewährleisten. In einer zentralen Datei kann die Stadt Sassenberg die Kenntnisse des Bauverwaltungsamtes und der Kämmerei zusammenführen. Die Stadt Sassenberg kann in einer Datei oder Datenbank Grunddaten pflegen, wie etwa

- Beschreibungen potenziell förderfähiger und geförderter Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum,
- genutzte oder in Betracht kommende Förderprogramme und Förderquoten,
- Finanzdaten, etwa die Gesamtkosten und Gesamtfördersummen,
- Auflagen und Bedingungen der Förderbewilligung,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise,
- Zweckbindungsfristen.

Mit dem Fördermittelmanager besteht die Möglichkeit eine Schnittstelle zu schaffen, an der ein Gesamtüberblick über das städtische Fördermittelmanagement gewonnen und eine zentrale Förderdatei aufgebaut werden kann. In ihrer Richtlinie zum Fördermittelmanagement kann die Stadt Sassenberg genauere Vorgaben zum Umfang und Inhalt einer zentralen Förderdatei festlegen. Außerdem kann Sassenberg eine Mitteilungspflicht bei Planung einer Maßnahme oder der Beantragung von Fördermitteln an die dateiführende Stelle vorsehen. Alternativ kann eine Dokumentation in der zentralen Datei durch das Fachamt vorgesehen werden, welches die Fördermittel beantragt.

→ **Empfehlung**

Sassenberg sollte einen zentralen Überblick über aktuelle und potenzielle Fördermaßnahmen schaffen. Die wichtigsten Daten zu Förderprojekten sollte die Stadt in einer zentralen Datei oder Datenbank zusammenfassen. Sie kann dies an der Schnittstelle des Fördermittelmanagers umsetzen.

Eine Förderdatei kann zudem Grundlage für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Die Stadt Sassenberg berichtet den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung im Zusammenhang mit der Umsetzung großer Projekte regelmäßig auch über deren Förderung. In den jeweiligen Fachausschüssen wird standardmäßig zur Umsetzung wichtiger Förderprojekte berichtet.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Sassenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

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 Sassenberg 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	2.589
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge**	10
Anzahl der Kreditgeber	4

* Davon Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ 0,74 Mio. Euro.

Die **Stadt Sassenberg** hat vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten aus Krediten. Sie hat diese zuletzt weiter reduzieren können. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Die Stadt hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt Sassenberg dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigenen Aussagen verfolgt die Stadt Sassenberg ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Auch wenn die Stadt Sassenberg beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität,

Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Sassenberg 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 Sassenberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁸

Die Stadt Sassenberg hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch ungeschriebene Grundsätze, welche die Stadt im Rahmen ihres Kreditmanagements einhält.

Nach eigener Aussage orientiert sie sich bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den hauswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Stadt Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Um

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

¹⁸ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Nach eigener Aussage bemüht sich Sassenberg grundsätzlich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Klumpenrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen, will die Stadt minimieren.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Sassenberg haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die Entscheidung über eine Aufnahme investiver Kredite trifft nach der örtlichen Zuständigkeitsordnung¹⁹ der Haupt- und Finanzausschuss des Rates der Stadt Sassenberg. Er beauftragt die Verwaltung mit der Angebotseinholung und der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Das wirtschaftlichste Angebot wählt Sassenberg anhand des geforderten Kreditzinses aus. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Stadt in einem Vermerk. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Der Rat erhält mit dem jeweiligen Jahresabschluss eine vertragsscharfe Übersicht der städtischen Darlehen. Den Entscheidungsträgern liegen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des städtischen Kreditmanagements somit vor. Über die Aufnahme von Liquiditätskrediten entscheidet im Bedarfsfall der Leiter der Zahlungsabwicklung.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.

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 Sassenberg zum 31.12.2020

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro*	12.994
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.096
Davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	1.067
Ausleihungen in Tausend Euro	7

Die **Stadt Sassenberg** hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Bisher hat sie dies

¹⁹ Ziff. 1.2.6 der Zuständigkeiten der Ausschüsse und des Bürgermeisters. Beschluss des Rates der Stadt Sassenberg vom 16.12.2004, zuletzt geändert am 18.07.2013, abrufbar unter https://www.sassenberg.de/de/rathaus/politik/ortsrecht.php#anchor_944e9f0a_Accordion-Allgemeine-Verwaltung, Download: 23.09.2022

nicht für erforderlich gehalten. Überschüssige Liquidität hält die Stadt bisher auf ihren Geschäftskonten. Kurzfristige Geldanlagen, beispielsweise Festgelder, hat die Stadt Sassenberg bis zuletzt nicht mehr getätigt. In Anbetracht der jüngeren Zinsentwicklungen hat sich dies geändert. Vorübergehend überschüssige Liquidität legt die Stadt mit vergleichsweise kurzem Zeithorizont in Festgeldanlagen an.

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 die wesentlichen Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Sassenberg dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt Sassenberg beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Die Stadt sollte die Einhaltung der Regelungen in

geeigneter Weise sicherstellen. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.

- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²⁰ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls 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 insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Sassenberg 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 Sassenberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Stadt Sassenberg hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Allerdings wendet Sassenberg einige der vorgenannten Grundsätze bereits an, ohne dass darüber eine schriftliche Vorgabe existiert.

Sassenberg verfügt nach eigener Aussage ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Dazu gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und die Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken. Einlagen der Stadt Sassenberg sind hier in mittelbar in voller Höhe geschützt. Bis zuletzt

²⁰ 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.

hat Sassenberg niedrige Zinsen beziehungsweise Verwarentgelte in Kauf genommen, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit und Sicherheit der Geldmittel und Geldanlagen haben für die Stadt nach eigener Aussage die größte Priorität.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Sassenberg gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2016 durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Sassenberg einen Ausgleich allgemeiner Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	60	E1	Angepasst an die Entwicklungen sollte die Stadt Sassenberg ihre Krisenfestigkeit stärken. Die haushaltswirtschaftlichen Risiken, eine strukturelle Unterdeckung und geplante Jahresdefizite könnten künftige Haushalte in Kombination mit steigenden Verbindlichkeiten und sinkenden Rücklagen unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen.	63
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Sassenberg verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die Finanzstatus-Übersichten sowie der unterjährige Finanzbericht. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann Sassenberg nicht immer einhalten.	64	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Stadt Sassenberg die gesetzlichen Fristen zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.	65
F3	Die Stadt Sassenberg überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen in Folgejahre. Für nicht abgeschlossene Investitionen veranschlagt die Stadt stattdessen neue Ermächtigungen. Dies fördert die Haushaltstransparenz. Die Stadt Sassenberg kann ihre investiven Haushaltsansätze bis zum Krisenjahr 2020 durchschnittlich etwa zur Hälfte verausgaben. Die Stadt liegt damit über einen längeren Zeitraum im mittleren Bereich der Vergleichskommunen.	66	E3	Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet bereits einen beachtlichen Beitrag zu einer transparenten Haushaltsplanung. Weiter verbessern könnte die Stadt Sassenberg dies, indem Politik und Verwaltung bei der Planung investiver Auszahlungen die tatsächlichen Umsetzungskapazitäten der Verwaltung berücksichtigen.	71
F4	Die Stadt Sassenberg hat begonnen, ihr Fördermittelmanagement neu zu organisieren und hat die Stelle eines Fördermittelmanagers bzw. einer Fördermittelmanagerin eingerichtet. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Sassenberg hingegen noch nicht schriftlich festgelegt.	71	E4	Die Stadt Sassenberg sollte ihren strategischen Vorgaben mehr Verbindlichkeit verschaffen und sie in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zusammenfassen.	72

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in Sassenberg dezentral. Die Stadt hat bereits damit begonnen, die Voraussetzungen für ein zentrales Fördercontrolling und -berichtswesen zu schaffen.	73	E5	Sassenberg sollte einen zentralen Überblick über aktuelle und potenzielle Fördermaßnahmen schaffen. Die wichtigsten Daten zu Förderprojekten sollte die Stadt in einer zentralen Datei oder Datenbank zusammenfassen. Sie kann dies an der Schnittstelle des Fördermittelmanagers umsetzen.	74
F6	Die Stadt Sassenberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	74	E6	Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	75
F7	Die Stadt Sassenberg hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Stadt Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	77	E7	Die Stadt Sassenberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	78

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Sassenberg 2016	Sassenberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	94,85	100	96,84	99,69	101	105	115	18
Eigenkapitalquote 1	38,75	41,02	22,97	30,46	38,22	41,18	49,48	20
Eigenkapitalquote 2	83,56	82,56	46,86	61,33	69,19	74,71	82,56	20
Fehlbetragsquote	3,16	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Sassenberg 2016	Sassenberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	42,89	37,04	19,76	29,51	35,31	41,14	51,54	20
Abschreibungsintensität	10,38	10,83	3,81	8,52	8,95	10,82	11,83	18
Drittfinanzierungsquote	64,78	64,43	35,69	53,28	64,53	69,55	89,45	16
Investitionsquote	92,21	67,30	19,76	29,51	35,31	41,14	51,54	20
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	99,29	109	75,17	89,94	99,85	103	112	20
Liquidität 2. Grades	252	875	32,26	93,48	197	296	2.327	20
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	2,75	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,70	1,16	1,16	2,36	5,42	8,87	24,24	20
Zinslastquote	0,40	0,19	0,04	0,22	0,47	0,81	1,68	18
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	55,71	53,89	43,01	50,55	56,01	59,15	64,19	15
Zuwendungsquote	24,26	30,48	11,41	17,79	22,50	28,16	38,60	17
Personalintensität	24,13	28,23	10,43	15,96	18,90	22,44	29,05	18
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,81	16,46	7,99	14,43	17,63	23,10	29,63	18
Transferaufwandsquote	43,45	36,26	34,67	37,53	41,34	45,86	53,59	18

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert	Differenz 2020 zu Durchschnittswerten
Jahresergebnis	-1.295	575	5.586	-1.120	392	828	-436
Gewerbesteuer	6.124	7.066	11.993	6.300	6.281	7.553	-1.272
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.236	5.522	6.093	6.366	6.102	5.864	238
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	723	915	1.022	1.129	1.233	1.004	229
Schlüsselzuweisungen vom Land	823	1.851	2.323	1.778	292	1.413	-1.121
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	614	828	768	876	4.242	1.466	2.776
Summe der Erträge	13.520	16.182	22.199	16.448	18.150	17.300	850
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	5.838	6.123	6.137	6.174	6.257	6.106	151
Steuerbeteiligungen	975	1.224	1.584	1.332	507	1.124	-618
Summe der Aufwendungen	6.813	7.347	7.721	7.506	6.763	7.553	-1.272

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts- wert	Differenz 2020 zu Durchschnitts- werten
Saldo der Bereinigungen	6.707	8.835	14.479	8.942	11.387	10.070	1.317
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Tabelle 4: Eigenkapital Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	39.775	40.372	45.944	44.898	45.959
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbe- trag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	39.775	40.372	45.944	44.898	45.959
Sonderposten für Zuwendungen	19.671	19.503	19.964	21.830	22.949
Sonderposten für Beiträge	26.314	25.702	24.977	24.292	23.595
Eigenkapital 2	85.760	85.576	90.884	91.020	92.504
Bilanzsumme	102.637	103.402	110.316	110.008	112.045

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2017

Kennzahlen	2016	2017
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.802	5.215
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	443	412

Kennzahlen	2016	2017
Sonstige Verbindlichkeiten	419	249
Erhaltene Anzahlungen	2.234	3.381
Gesamtverbindlichkeiten	8.897	9.757

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Sassenberg in Tausend Euro 2018 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	7.863	6.451	6.402
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	4,84	2,77	0,77
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	55,29	49,87	97,88
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	3.623	3.029	2.675
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	14,46	13,05	17,07
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	11.412	9.414	8.961

*Wasserwerk der Stadt Sassenberg, Abwasserwerk der Stadt Sassenberg

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-1.295	575	5.586	-1.120	392	-1.132	-4.854	-474	-430	-286
Gewerbesteuer	6.124	7.066	11.993	6.300	6.281	6.500	6.500	6.500	6.500	6.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.236	5.522	6.093	6.366	6.102	6.373	6.924	7.304	7.723	8.126
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	723	915	1.022	1.129	1.233	1.264	1.145	1.178	1.202	1.223
Schlüsselzuweisungen vom Land	823	1.851	2.323	1.778	292	2.892	0,00	1.841	2.302	1.961
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	614	828	768	876	4.242	999	678	700	716	734
Summe der Erträge	13.520	16.182	22.199	16.448	18.150	18.028	15.247	17.523	18.443	18.544
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	5.838	6.123	6.137	6.174	6.257	5.702	6.141	5.963	5.977	6.016
Steuerbeteiligungen	975	1.224	1.584	1.332	507	539	544	544	544	544
Summe der Aufwendungen	6.813	7.347	7.721	7.506	6.763	6.241	6.685	6.507	6.521	6.560
Saldo der Bereinigungen	6.707	8.835	14.479	8.942	11.387	11.787	8.562	11.016	11.922	11.984
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	781	581	598	632	664

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-8.002	-8.259	-8.893	-10.061	-10.995	-13.700	-13.997	-12.088	-12.984	-12.934
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-257	-891	-2.059	-2.992	-5.698	-5.995	-4.085	-4.982	-4.932

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Sassenberg in Tausend Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-8.002	-8.259	-8.893	-10.061	-10.995	-13.700	-13.997	-12.088	-12.984	-12.934
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-207	-190	-127	-136	-629	-848	-674	-711	-715	-798
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-869	-887	-1.017	-1.125	-933	-874	-891	-943	-947	-1.007
Jugendamtsumlage	2.656	2.762	2.826	3.050	3.320	3.725	4.291	4.265	4.275	4.303
Saldo aus Sozialleistungen	-3.732	-3.839	-3.970	-4.311	-4.882	-5.448	-5.857	-5.919	-5.937	-6.108
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.270	-4.420	-4.924	-5.750	-6.113	-8.253	-8.140	-6.169	-7.048	-6.826
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-150	-653	-1.480	-1.842	-3.983	-3.870	-1.899	-2.777	-2.555

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Sassenberg** orientiert ihre **Vergabeverfahren** an dem Runderlass zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Ergänzende eigene Regelungen hat sie nicht getroffen. Das führt dazu, dass die Stadt einzelnen Vorgaben aus dem Vergaberecht nicht nachkommt. Das gilt insbesondere für die Transparenz und Struktur der Verfahren. Wir empfehlen, konkrete Regelungen zum Vergaberecht in einer Dienstanweisung festzuhalten. Zudem könnte die Stadt Sassenberg die Rechtssicherheit der Verfahren durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle erhöhen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft in unregelmäßigen Abständen einzelne Vergabeverfahren im Rahmen der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes von Fördermitteln. Eine **verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben** findet in der Stadt Sassenberg nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Stadt vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadenersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren. Hierfür kann die Stadt Wertgrenzen festlegen und ggf. eine interkommunale Zusammenarbeit nutzen.

Der **Korruptionsschutz** der Beschäftigten befindet sich in Sassenberg zurzeit im Aufbau. Regelungen zur Korruptionsprävention hat Sassenberg noch nicht schriftlich fixiert. Die Stadt sollte daher eine verbindliche Dienstanweisung erlassen, um ihre Mitarbeitenden vor etwaigem Verdacht zu schützen. Wir empfehlen, auch konkrete Regelungen zum **Sponsoring** in eine solche Dienstanweisung aufzunehmen.

Für das **Nachtragswesen** hat die Stadt Sassenberg noch keine schriftlichen Regelungen getroffen. Die **betrachteten Maßnahmen** zeigen, dass es im Verlauf der Verfahren regelmäßig zu nicht näher erläuterten Massenänderungen kommt. Wir empfehlen, die Verfahren ausführlicher zu dokumentieren und dadurch transparenter zu gestalten.

Bei den Baumaßnahmen weist die Stadt Sassenberg sowohl Unterschreitungen als auch Überschreitungen vom ursprünglichen Auftragswert aus. Die Abweichungen liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. Die Stadt Sassenberg könnte die Abweichungen weiter

verringern, indem sie die Gründe für Nachträge zentral erfasst, analysiert und die daraus gezogenen Erkenntnisse für zukünftige Maßnahmen nutzt.

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 Sassenberg aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

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 Sassenberg orientiert ihr Vergabewesen an dem Runderlass zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Sie hat jedoch keine eigenen Regelungen zur Durchführung von Vergabemaßnahmen getroffen.

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.

Die Stadt Sassenberg hat keine Dienstanweisung zum Vergaberecht. Grundlage für die Durchführung von Vergabemaßnahmen sind daher lediglich die Kommunalen Vergabegrundsätze²¹. Eine Dienstanweisung soll den Beschäftigten der Kommune bei Beschaffungen eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften ermöglichen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren sicherstellen.

²¹ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze), Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018

Das ist durch die reine Orientierung an den Kommunalen Vergabegrundsätzen nicht möglich, weil sie konkret nur die Wahl der Vergabeart regeln. Insbesondere der interne Umgang mit Vergabeverfahren, wie die Einbindung der Politik, etwaige Zeichnungsbefugnisse und Wertgrenzen oder schlichte Zuständigkeitsregelungen, können über die Kommunalen Vergabegrundsätze nicht abgedeckt werden. Das birgt für die Mitarbeitenden ein Risiko. Sie haben keinen konkreten Handlungsrahmen, in dem sie rechtssicher agieren können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte ihren Beschäftigten eine Dienstanweisung zum Vergabewesen zur Verfügung stellen.

Als Basis könnte dazu die Muster-Dienstanweisung der gpaNRW dienen, die wir auf der Homepage zur Verfügung stellen.

Bei den Bekanntmachungen von Ausschreibungen zeigt sich das Problem der fehlenden Regelungen: So ist zwar bekannt, dass sie durchgeführt werden müssen. Die Fristwahrung und auch der Ort der Bekanntmachungen sind aber nicht festgelegt.

Nach § 20 Abs. 4 VOB/A müssen öffentliche Auftraggebende fortlaufend über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab 25.000 € netto informieren. Darüber hinaus muss die Kommune eine solche ex-ante-Veröffentlichung an bund.de und an verschiedene landesspezifische Pflichtmedien weiterleiten. Dabei sollte die Veröffentlichung mindestens sieben Tage lang öffentlich sein, bevor die Ausschreibung startet.

Auch nach der Zuschlagserteilung muss bei beschränkten Ausschreibungen ab 25.000 Euro Auftragswert und bei freihändigen Vergaben ab 15.000 Euro Auftragswert eine öffentliche Bekanntmachung erfolgen, die die Stadt insgesamt sechs Monate lang vorhalten muss. Diese ex-post-Veröffentlichung sollte Angaben

- zum Auftraggeber,
- zum Auftragsgegenstand,
- zum Vergabeverfahren,
- zu Art und Umfang der Leistung,
- zum Ort der Ausführung sowie
- den Namen des beauftragten Unternehmens

enthalten.

Die ex-ante-Bekanntmachung kann die Stadt Sassenberg derzeit nicht für jedes Vergabeverfahren sicherstellen. Zwar ist das Erfordernis grundsätzlich bekannt, die Verwaltung kann aber nicht nachvollziehen, ob sie es in der Vergangenheit immer vergaberechtskonform umgesetzt hat. Die ex-post-Veröffentlichung leitet sie nur den beteiligten Bietenden zu. In beiden Fällen ist die Vorgehensweise nicht ausreichend und sollte verlässlich geregelt und in die Arbeitsabläufe implementiert werden. Unabhängig davon sind alle nicht berücksichtigten Bietenden gesondert persönlich zu informieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.

Bedarfsstelle und Beschaffungsstelle hat Sassenberg nicht fachlich getrennt. So stellt das Fachamt den Bedarf fest und führt auch die Beschaffung durch. Dabei hat jeder Fachbereich seine eigenen Vorgaben.

Neben einer soliden Dienstanweisung könnte eine Vergabestelle gewährleisten, dass für alle Fachbereiche die gleichen Vorgaben gelten: Hier kann die Kommune ihr vergaberechtliches Fachwissen bündeln und damit sicherstellen, dass sie komplizierte Prozesse rechtlich korrekt abwickelt.

Der fachliche Teil, wie die Bedarfsfeststellung oder die Kostenkalkulation und Erstellung der Leistungsbeschreibung, bliebe Aufgabe der Fachämter. Die zentrale Vergabestelle übernimmt aber die Ausschreibung selbst und kann auch die Fachlichkeit unterstützen, indem sie die Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse nochmal vergaberechtlich beleuchtet. Damit stellt sie sicher, dass die Stadt genau die erwartete Leistung ausschreibt. Eine zentrale Vergabestelle ist somit auch eine Qualitätssicherung für die ausgeschriebenen Leistungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte die Möglichkeit prüfen, eine zentrale Vergabestelle einzurichten, um die Rechtssicherheit ihrer Vergabeverfahren zu erhöhen.

Für die formale Durchführung der Vergabeverfahren bedeutet die dezentrale Zuständigkeit derzeit, dass die Kommunikation zwischen Bietenden und Bedarfsstelle nicht anonym erfolgt. Die Fachämter wickeln solche Fragen häufig über E-Mails ab. Wir beurteilen die direkte Kommunikation zwischen Bietenden und den zuständigen Beschäftigten aus dem Fachamt als Risiko für Korruption.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.

Wenn elektronische Angebote zugelassen sind, gehen auch diese per E-Mail ein. § 14 VOB/A sieht vor, dass elektronische Angebote am Eröffnungstermin nachweislich verschlüsselt sein müssen. Das ist im Anhang per Mail nicht möglich. Eine Ausnahme bilden die Direktaufträge. Hier sind die Vorgaben weniger streng. Sowohl einzelne Vergabeportale als auch Softwareprogramme ermöglichen die Verschlüsselung bis zum Eröffnungstermin.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte sicherstellen, dass auch elektronische Angebote bis zum Eröffnungstermin verschlüsselt sind.

Insbesondere eine Vergabemanagementsoftware stellt darüber hinaus eine sehr gute Unterstützung und Grundlage für die Durchführung elektronischer Vergabeverfahren dar. Regelmäßig aktualisiert und gepflegt, stellt sie die Einhaltung des Vergaberechts im laufenden Prozess genauso sicher wie eine voll umfängliche Dokumentation der Vergaben.

Eine gute Software verfügt dazu mindestens über die folgenden Funktionen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweisen, Vergabeunterlagen,
- Bietendendatenbank,
- Assistenzfunktionen, wie zum Beispiel Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

Die Stadt Sassenberg erklärte bereits, dass sie den Einsatz einer Vergabemanagement-Software für die nahe Zukunft plant. Damit will sie perspektivisch insbesondere

- die Einhaltung der internen Abläufe sicherstellen,
- die Dokumentation ihrer Vergaben verbessern,
- die Bietendenfragen anonymisiert und gebündelt beantworten sowie
- die Verschlüsselung der elektronischen Angebote bis zum Eröffnungstermin sicherstellen.

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.²²

→ **Feststellung**

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Sassenberg prüft einzelne Vergaben im Rahmen der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes von Fördermitteln in unregelmäßigen Abständen. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.

²² Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Wenn die Kommune eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet hat, obliegt dieser gemäß
E6.1 Die Stadt Sassenberg sollte ihre Vergabeverfahren entsprechend den Vorgaben aus § 20 VOB/A vollständig dokumentieren.

E6.2 Angebote, die dem Verhandlungsleiter beim Eröffnungstermin nicht vorliegen, dennoch aber fristgerecht eingegangen sind, sollte die Stadt Sassenberg zumindest nachträglich in die Wertung aufnehmen.

E6.3 Die Stadt Sassenberg ist Bauherr und sollte ihre Angebote daher im Vorfeld der Angebotsprüfung durch Dritte manipulationssicher dokumentieren. Dazu könnte sie die Angebote einscannen.

E6.4 Um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen und eine nachvollziehbare Vergabedokumentation vorweisen zu können, sollte die Stadt Sassenberg ihre Mehrkosten im Vergabevermerk begründen.

E6.5 Die Stadt Sassenberg sollte vor Begleichung der Schlussrechnung eine förmliche Abnahme durchführen und die entsprechende Dokumentation dem Vergabevermerk beifügen.

E6.6 Die Stadt Sassenberg sollte in ihrem Nachtragsmanagement auch auf die Gründe für Massenminderungen oder nicht in Anspruch genommene Positionen im Leistungsverzeichnis eingehen.

E6.7 Die Stadt Sassenberg sollte die Preise in den Leistungsverzeichnissen zur besseren Planung realistischer kalkulieren.

§ 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.²³ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁴ 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 Sassenberg** hat keine örtliche Rechnungsprüfung. Der Rat und etwaige Ausschüsse sind an der Entscheidung beteiligt, ob eine Vergabe umgesetzt werden soll. Danach informieren die Fachbereiche den Rat über den Verlauf der Verfahren.

Die Stadt Sassenberg hält das Mehr-Augen-Prinzip durch die verschiedenen Stationen im Vergabeprozess ein: Zusätzlich zu den Mitarbeitenden der Stadt sind auch Ingenieurbüros für die fachtechnische Planung zuständig.

²³ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁴ 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.

Die Prüfung der Vergaben ist aus Gründen der Korruptionsprävention dennoch dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Die Angebotsöffnung führen jeweils zwei Mitarbeitende aus dem jeweiligen Fachbereich durch. Das Vergabeverfahren selbst obliegt in der Regel vollumfänglich einem oder einer dieser beiden Verantwortlichen. Das heißt, eine Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle findet an keiner Stelle statt.

Über Nachträge im Rahmen über- und außerplanmäßiger Ausgaben entscheidet bei erheblichen Abweichungen, die der Rat mit 10.000 Euro beziffert, der Rat. Bis zu dieser Grenze sind sie dem Bürgermeister zur Entscheidung vorzulegen. Für über- oder außerplanmäßige Ausgaben mit gesetzlicher, tariflicher oder vertraglicher Grundlage gilt die Grenze von 25.000 Euro. Auftragsänderungen unterliegen damit in der Regel zumindest einer Mehr-Augen-Prüfung. Auch hier fehlt aber die vergaberechtliche Sicht.

Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt im Regelfall einmal jährlich. Er prüft einzelne Vergaben im Rahmen der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes von Fördermitteln in unregelmäßigen Abständen. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt. Diese Form der stichprobenhaften Überprüfung kann aber keine verfahrensbegleitende Prüfung ersetzen.

Auch ohne Verpflichtung zur Einrichtung einer Rechnungsprüfung ist die Verwaltung haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus wickeln die Kommunen viele Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Stadt diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung. Wesentliche Stationen sind hierbei

- die Zeitpunkte der Erstellung des Leistungsverzeichnisses bzw. der Leistungsbeschreibung,
- vor der Bekanntmachung der Vergaben,
- vor der Auftragserteilung sowie
- bei wesentlichen Auftragsänderungen und -erweiterungen, die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Sassenberg die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen. Dafür könnte sich die Inanspruchnahme einer Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit anbieten.

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 Korruptionsprävention befindet sich bei der Stadt Sassenberg gerade im Aufbau. In den letzten Jahren hat die Verwaltung das Thema mehr in den Fokus genommen. Es steht noch keine Dienstanweisung zur Verfügung.

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 KorruptionsbG²⁵ 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,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

²⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW S. 286)

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.

Gerade in kleinen Verwaltungen stellt das Anzeigen von Verdachtsfällen für die Anzeigenden regelmäßig eine große Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen und damit die Belastung zu nehmen, sollten bei der Kommune Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juli 2023 ist das neue Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) auf nationaler Ebene in Kraft getreten.

Es sieht vor, dass Kommunen ein internes Hinweisgebersystem implementieren sollen. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. geben zu können. Die Hinweisgebenden 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.

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Richtlinie sieht ein mehrstufiges Meldesystem aus interner Meldung, externer Meldung und Offenlegung vor. Die Meldekanäle müssen die Kommunen so konzipieren, einrichten und betreiben, dass die Identität des Hinweisgebers oder der Hinweisgeberin und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird.

Die **Stadt Sassenberg** plant die Umsetzung der Richtlinie bereits. Ein Mitarbeiter hat ein Seminar dazu besucht. Auf Grundlage dessen hat die Stadt sich dazu entschlossen, ein entsprechendes Unternehmen zu beauftragen, das die Vorgaben des Gesetzes über das Angebot einer Online-Plattform umsetzt. Der Kreis Warendorf unterstützt die Kommunen darin, eine entsprechende Ausschreibung für eine solche Dienstleistung in die Wege zu leiten. Die Stadt Sassenberg plant, die Ausschreibung zeitnah zu veröffentlichen.

Auch mit der internen Anzeigemöglichkeit von Korruptions-Verdachtsfällen hat sich die Stadt Sassenberg bereits auseinandergesetzt. Im Rahmen einer Besprechung haben die Amtsleitungen der Stadt Sassenberg das Verfahren für die Anzeige von Verdachtsfällen festgelegt. Mitarbeitende können sich mit Verdachtsfällen an ihren direkten Vorgesetzten wenden, der seinerseits den Kontakt mit dem Ansprechpartner im Hauptamt sucht. Dieser bespricht den Verdachtsfall und das weitere Vorgehen dann mit dem Bürgermeister.

Diese mündliche Regelung reicht dafür aus unserer Sicht noch nicht aus. Zum einen hat die Regelung an sich Nachteile, weil sie vorsieht, dass sich die Mitarbeitenden an ihre Vorgesetzten und damit eine höhere Hierarchieebene wenden. Daraus ergibt sich eine erste Hemmschwelle. Insbesondere Verdachtsmeldungen gegen die Vorgesetzten können auf diese Weise nicht geäußert werden.

Die Stadt könnte die Hürde zur Kontaktaufnahme zum Beispiel dadurch senken, dass sie ein Funktions-E-Mail-Postfach einrichtet. Der Austausch zwischen dem Mitarbeiter aus dem Hauptamt und dem Bürgermeister kann dann aufgrund der schriftlichen Meldungen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte die Schwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.

In die Ausschreibung zur Umsetzung des HinSchG über eine Online-Plattform will die Stadt die Möglichkeit der internen Verdachtsmeldung ebenso aufnehmen.

Zum anderen ist es problematisch, dass die Regelung nicht schriftlich fixiert ist. Das gilt auch für den übrigen Teil des Korruptionsschutzes bei der Stadt Sassenberg. Bis auf eine Regelung in der allgemeinen Dienstanweisung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken, hat die Stadt keine Regelungen getroffen. Die allgemeine Dienstanweisung regelt, dass die Annahme grundsätzlich nur mit Zustimmung des Stadtdirektors erfolgen darf. Alle Angebote sind dem Hauptamt zu melden. Diese Aufgabe übernimmt jetzt der Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter.

Grundsätzlich dürfen nach dem BeamtStG²⁶ und dem TVöD²⁷ die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn den Bediensteten ermöglicht. Wir empfehlen, die Ausnahmen bereits konkret festzulegen. Das erleichtert die Entscheidungsfindung für den Bürgermeister und ist für alle Beschäftigten transparent und nachvollziehbar.

Hinweise auf und Definitionen zu

- Korruption
- Geschenken und Belohnungen
- Indikatoren, die auf Korruption hinweisen und
- präventiven Maßnahmen zur Verhinderung der Korruption

gibt es in Sassenberg nicht. Dieser Umstand stellt nicht nur eine erhöhte Korruptionsgefahr dar, sondern kann auch zu Verunsicherung unter den Beschäftigten führen. Diese haben keine Orientierung und können potenzielle Gefahrensituationen dadurch möglicherweise nicht oder erst zu spät erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.

Als Grundlage für die Dienstanweisung könnte das Muster der gpaNRW dienen.

²⁶ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern

²⁷ Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 war beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Seit dem 01. Juni 2022 besteht gemäß § 6 WRegG²⁸ eine Abfragepflicht für das Wettbewerbsregister. Damit werden die bisher bestehenden Abfragepflichten für die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

Aufgrund der fehlenden Dienstanweisung gab es für dieses Verfahren bisher noch keinen Workflow bei der **Stadt Sassenberg**.

Im Laufe unserer Prüfung hat die Stadt Sassenberg eine interne Regelung geschaffen und verfügt nunmehr über zwei Zugänge zum Wettbewerbsregister. Diese stehen über zwei Mitarbeitende im Bauamt zur Verfügung.

Der § 10 KorruptionsbG schreibt vor, dass die Kommunen die korruptionsgefährdeten Bereiche ihrer Verwaltungen stellenscharf benennen können. Um diese zu identifizieren, empfehlen wir das Instrument der Schwachstellen- und Gefährdungsanalyse. Diese beantwortet insbesondere die Fragen:

- 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 Mehr-Augenprinzip, 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)

Die Stadt Sassenberg hat bislang keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat die Beschäftigten auch nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt die Stadt nicht nur neue Erkenntnisse

²⁸ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz) vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739), zuletzt geändert durch Artikel 78 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436)

über mögliche Schwachstellen, sondern vermittelt den Bediensteten das Gefühl, sich aktiv einbringen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte wie geplant mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden. Die Ergebnisse sollte sie in ihre Dienstanweisung übernehmen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Zu den Mitgliedern der Gremien der Kommune zählen neben den Ratsmitgliedern auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form, zum Beispiel auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen.

Intern hat die Stadtverwaltung Terminkarten, nach denen die Gremienmitglieder jährlich zu den oben genannten Angaben befragt werden. In ihrer Ehrenordnung regelt sie die Auskunftspflicht zudem verbindlich und transparent für alle Mitglieder des Rates und der Ausschüsse. Um Missverständnissen vorzubeugen könnten die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger an dieser Stelle nochmal explizit erwähnt werden.

Die Daten liegen damit vollständig in der Kommune vor. Der Veröffentlichungspflicht kommt die Stadt Sassenberg allerdings nur teilweise nach. So gibt die Stadt gemäß Ehrenordnung jährlich am 01. März die Möglichkeit der Einsichtnahme öffentlich bekannt. Öffentliche Bekanntmachungen erfolgen laut Hauptsatzung sowohl über die Homepage als auch über Schaukästen vor dem Rathaus und stehen dann mindestens eine Woche lang zur Verfügung. Im Jahr 2022 konnte die Bekanntmachung zwölf volle Tage eingesehen werden.

Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger im restlichen Jahr nur schwer Kenntnis darüber erlangen können, wie sie die Informationen der Gremienmitglieder einsehen können.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte aber so gering wie möglich sein. Daher befürworten wir es, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt auf der Homepage vorzunehmen. Dies würde über das Bürgerinformationssystem der Stadt funktionieren. Zumindest sollte auf der Homepage

dauerhaft ein Hinweis zu finden sein, auf welchem Wege die Bürgerinnen und Bürger die Informationen einsehen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrigschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Die Regelung in der Ehrenordnung sollte die Stadt entsprechend anpassen.

Die Stadt Sassenberg erklärte, dass sie bereits mit ihrem IT-Dienstleistungsunternehmen in Kontakt steht, um die Angaben künftig über das Bürgerinformationssystem auf ihrer Homepage abbilden zu können.

Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht ferner die Pflicht für den Bürgermeister, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG NRW²⁹ vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand fünf Jahre lang anzuzeigen. Die Anzeigepflicht regelt die Stadt Sassenberg analog zu § 7 KorruptionsbG über interne Terminkarten. Ein jährlicher Arbeitsablauf ist somit sichergestellt.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Sassenberg arbeitet unregelmäßig mit Sponsorinnen und Sponsoren zusammen. Sie hat keine Regelungen zum Sponsoring festgelegt.

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

Die **Stadt Sassenberg** betrieb zum Zeitpunkt der Prüfung kein Sponsoring. Für den Fall, dass die Stadt zukünftig Sponsoringverträge schließt oder entsprechende Angebote erhält, sollte sie die nachfolgend aufgeführten Aspekte berücksichtigen:

Ein Sponsoring-Vertrag sollte für die Stadt grundsätzlich kostenneutral sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

²⁹ Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW)

Darüber hinaus ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Auch die Haftung sollte die Stadt vertraglich begrenzen. Ersatzansprüche der Sponsoren oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens von Sponsoren kann die Stadt damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Um den Anschein von Befangenheit oder gar Korruptionsverdacht zu vermeiden, sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz über Umfang und Art des Sponsorings ist dringend zu empfehlen. Die Verwaltung sollte daher dem Rat einen jährlichen Bericht vorlegen, wenn sie Sponsoringleistungen in Anspruch genommen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring treffen und um einen Mustervertrag ergänzen.

In der Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW sind entsprechende Regelungsvorschläge und ein Mustervertrag enthalten.

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.³⁰ 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 Sassenberg vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den Vergabeverfahren der Stadt Sassenberg kommt es zu durchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Über- und Unterschreitungen halten sich die Waage. Die Auftragsänderungen wickelt die Stadt nur unregelmäßig über Nachträge ab.

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.

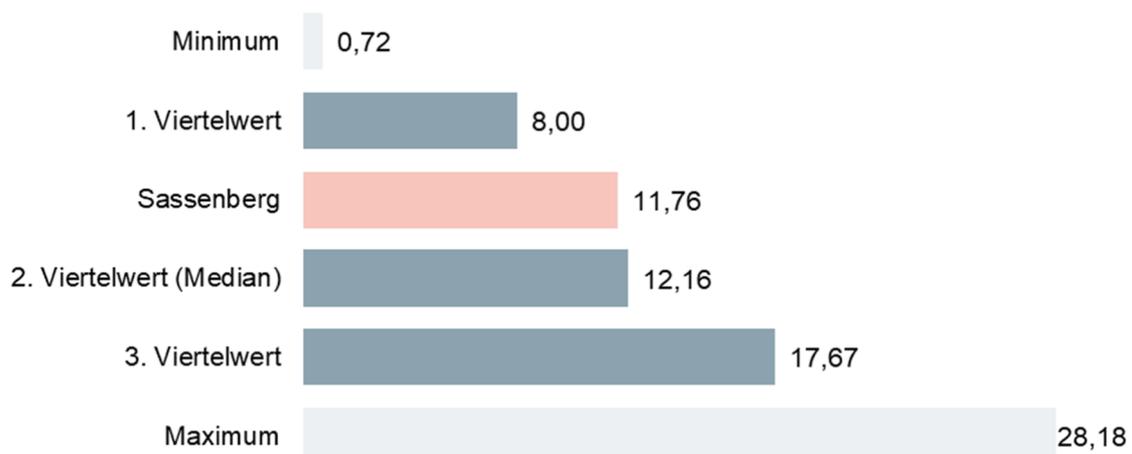
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.784.496,06	
Abrechnungssummen	2.868.720,75	
Summe der Unterschreitungen	116.473,95	4,18
Summe der Überschreitungen	192.822,87	6,92

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Sassenberg acht Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 101.350,44 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Sassenberg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Sassenberg** liegt somit 2021 bei einer durchschnittlichen Abweichungsquote von 11,76 Prozent. Die prozentuale Abweichung im Jahr 2020 lag mit 10,41 Prozent in einem ähnlichen Bereich.

2020 war der Anteil der Überschreitungen im Vergleich zu den Unterschreitungen deutlich höher. Dies lässt sich aber vor allem auf eine architektonisch sehr anspruchsvolle Maßnahme zurückführen. Abgesehen davon zeigt sich für beide Jahre, dass sich die Über- und Unterschreitungen der Auftragssummen in der Regel die Waage halten.

Die Stadt wickelte nur drei der insgesamt 13 Maßnahmen, bei denen es zwischen 2020 und 2021 zu Überschreitungen der Auftragssumme kam, über Nachträge ab. Diese haben insgesamt ein Auftragsänderungsvolumen von gut 40.500 Euro. Damit spielen Nachträge für die Stadt bislang nur eine untergeordnete Rolle. Demgegenüber stehen insgesamt Überschreitungen von knapp 193.000 Euro. Rechnet man die auffällige Maßnahme heraus, für die die Stadt ebenfalls keinen Nachtrag verfasst hat, ergeben sich immer noch Überschreitungen von gut 110.000 Euro ohne Nachtrag.

Wirtschaftlich kommt Sassenberg zu einem zufriedenstellenden Ergebnis, weil die Unterschreitungen die Überschreitungen finanziell ausgleichen. Für die Haushaltsplanung sind allerdings auch Unterschreitungen unvorteilhaft, wenn aufgrund der fehlerhaften Planung andere Projekte zurückstehen müssen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Kommune nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann sie Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Eine Kommune sollte sie sorgfältig und detailliert erstellen. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen bildet eine gute Grundlage für vorausschauende Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse. Darauf gehen wir im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge führt sie in der Regel nicht durch. Nachtragsgründe erfasst die Stadt nicht zentral.

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.

Da die **Stadt Sassenberg** im Betrachtungszeitraum nur unterschwellige Vergabeverfahren durchgeführt hat, sind die rechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Nachträgen weniger streng.

Dennoch sollte die Stadt im eigenen Interesse versuchen, Auftragsänderungen transparent nachzuhalten. Insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben gelangen in der Regel schnell in die öffentliche Wahrnehmung.

Klare dienstliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und ein konkretes Controlling sind daher unerlässlich. Auch eine entsprechende Dokumentation sollte in den Arbeitsabläufen bei Nachträgen vorgegeben sein.

Die Stadt Sassenberg hat den Umgang mit Nachträgen nicht geregelt. Eine vergaberechtliche Prüfung im Vorfeld eines Nachtragsauftrags findet nicht statt. Es gibt lediglich eine Vorgabe zum Verfahren bei abzusehenden Mehrkosten. Wie im Kapitel zur örtlichen Rechnungsprüfung dargestellt, ist in diesem Fall unter Umständen der Rat zu beteiligen. Dieser führt aber allenfalls eine inhaltliche und keine vergaberechtliche Prüfung durch.

Die vergaberechtlichen Schwellen sind in der VOB geregelt. So sind solche Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, in einem neuen Verfahren auszu-schreiben.³¹ Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Leistungen bestehen. Sonst können die Auftraggebenden sie nicht als Nachtrag abwickeln. Bei Lieferungen und Leistungen gelten strengere Vorgaben.

→ **Empfehlung**

Bevor die Stadt Sassenberg Nachtragsaufträge vergibt, sollte sie eine vergaberechtliche Prüfung durchführen.

³¹ § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 S. 2 VOB/B

Damit die Stadt eine solche Überprüfung durchführen kann, ist es notwendig, dass sie Nachträge jeweils förmlich beauftragt. Die Maßnahmenübersicht aus der Stadt Sassenberg für Aufträge ab 50.000 Euro Abrechnungssumme in den Jahren 2020 bis 2021 zeigt dazu Folgendes: Bei fünf von acht Aufträgen mit Überschreitung der Auftragssumme um über fünf Prozent liegt kein förmlicher Nachtrag vor.

Das Mehr-Augen-Prinzip findet in diesen Fällen keine Anwendung. Entweder entscheiden Beschäftigte der Stadt über die Mehrkosten oder die beauftragten Bauleitungen aus den Planungsbüros. Die Mitarbeitenden der Stadt oder der Planungsbüros, die solche Aufträge ohne Dokumentation erteilt haben, sind für die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen verantwortlich. Sie können damit weitgehend alleine handeln und entscheiden. Ein Schutz für sie besteht bei konkreten Korruptions-Verdachtsfällen nicht. Auch aus diesem Grund sollte die Stadt das Mehr-Augen-Prinzip bei Nachträgen anwenden.

Wissenstransfer und Transparenz sind ebenso nicht möglich. Im Falle eines plötzlichen Ausfalls der zuständigen Beschäftigten, kann es dazu kommen, dass die Verwaltung die Positionen auf den Rechnungen nicht mehr nachvollziehen kann. Das ist für die plausible Begründung von Mehrausgaben eine schwierige Ausgangslage. Nicht nur für den Fall einer Überprüfung, sondern auch dann, wenn die Politik der Ausgabe zustimmen soll, was spätestens ab mehr als 25.000 Euro der Fall ist.

Auch die Auftragnehmer gehen ein Risiko ein, wenn sie nicht nachweisen können, dass die ausgeführten Arbeiten genauso auch beauftragt waren, wie sie sie abrechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.

Hinsichtlich der Analyse von Nachträgen hat die Kommune bislang noch keine Maßnahmen ergriffen. Es gibt keine zentrale Erfassung von Nachträgen und Mengenabweichungen. Wir empfehlen ein Nachtragsmanagement zu etablieren, das die Gründe für Nachtragsleistungen und die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfasst.

Damit kann die Stadt

- gleichartige Gründe für Nachtragsleistungen identifizieren,
- entsprechende Maßnahmen umsetzen, um diese Gründe bereits bei der Erstellung der Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse zu berücksichtigen,
- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- anhand der Zahlen zu den Abweichungen die Effekte dieser Maßnahmen über einen längeren Zeitraum überprüfen und somit
- den Anteil an Nachtragsaufträgen an den Gesamtaufträgen langfristig senken.

Ein umfassendes Nachtragsmanagement bietet

- mehr Transparenz und damit eine gute Position gegenüber der Öffentlichkeit und dem Rat,

- mehr Sicherheit bei der Kalkulation von Leistungsverzeichnissen und auch Nachträgen,
- eine Hilfestellung bei der Formulierung von Leistungsbeschreibungen und
- eine Qualitätskontrolle für die Planungen der Ingenieure.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte Sassenberg über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Sassenberg 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 Sassenberg 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 2022 / 2023 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Sassenberg orientiert ihr Vergabewesen an dem Runderlass zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Sie hat jedoch keine eigenen Regelungen zur Durchführung von Vergabemaßnahmen getroffen.	91	E1.1	Die Stadt Sassenberg sollte ihren Beschäftigten eine Dienstanweisung zum Vergabewesen zur Verfügung stellen.	92
			E1.2	Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.	93
			E1.3	Die Stadt Sassenberg sollte die Möglichkeit prüfen, eine zentrale Vergabestelle einzurichten, um die Rechtssicherheit ihrer Vergabeverfahren zu erhöhen.	93
			E1.4	Die Stadt Sassenberg sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.	93
			E1.5	Die Stadt Sassenberg sollte sicherstellen, dass auch elektronische Angebote bis zum Eröffnungstermin verschlüsselt sind.	93
			E1.6	Die Stadt Sassenberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.	94
F2	Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Sassenberg prüft einzelne Vergaben im Rahmen der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes von Fördermitteln in unregelmäßigen Abständen. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.	94	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Sassenberg die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen. Dafür könnte sich die Inanspruchnahme einer Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit anbieten.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Korruptionsprävention befindet sich bei der Stadt Sassenberg gerade im Aufbau. In den letzten Jahren hat die Verwaltung das Thema mehr in den Fokus genommen. Es steht noch keine Dienstanweisung zur Verfügung.	97	E3.1	Die Stadt Sassenberg sollte die Schwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.	99
			E3.2	Die Stadt Sassenberg sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeiten und ihren Mitarbeitenden in regelmäßigen Intervallen vorlegen, um sie für das Thema zu sensibilisieren.	99
			E3.3	Die Stadt Sassenberg sollte wie geplant mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden. Die Ergebnisse sollte sie in ihre Dienstanweisung übernehmen.	101
			E3.4	Die Stadt Sassenberg sollte ihren Bürgerinnen und Bürgern eine niedrigschwellige Möglichkeit eröffnen, die Angaben der Gremienmitglieder gemäß § 7 KorruptionsbG einzusehen. Die Regelung in der Ehrenordnung sollte die Stadt entsprechend anpassen.	102
Sponsoring					
F4	Die Stadt Sassenberg arbeitet unregelmäßig mit Sponsorinnen und Sponsoren zusammen. Sie hat keine Regelungen zum Sponsoring festgelegt.	102	E4	Die Stadt Sassenberg sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring treffen und um einen Mustervertrag ergänzen.	103
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Sassenberg hat nicht geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge führt sie in der Regel nicht durch. Nachtragsgründe erfasst die Stadt nicht zentral.	105	E5.1	Bevor die Stadt Sassenberg Nachtragsaufträge vergibt, sollte sie eine vergaberechtliche Prüfung durchführen.	106
			E5.2	Die Stadt Sassenberg sollte verstärkt darauf achten, förmliche Nachträge zu vereinbaren.	107
			E5.3	Die Stadt Sassenberg sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte	108

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Sassenberg über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.	
Maßnahmenbetrachtung				
F6	Die Stadt Sassenberg erfüllt nicht alle Transparenzvorgaben aus der VOB/A. Bei der Dokumentation, den Veröffentlichungen und der Kalkulation der Maßnahmen besteht Verbesserungspotenzial.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E6.1 Die Stadt Sassenberg sollte ihre Vergabeverfahren entsprechend den Vorgaben aus § 20 VOB/A vollständig dokumentieren.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
			E6.2 Angebote, die dem Verhandlungsleiter beim Eröffnungstermin nicht vorliegen, dennoch aber fristgerecht eingegangen sind, sollte die Stadt Sassenberg zumindest nachträglich in die Wertung aufnehmen.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
			E6.3 Die Stadt Sassenberg ist Bauherr und sollte ihre Angebote daher im Vorfeld der Angebotsprüfung durch Dritte manipulationssicher dokumentieren. Dazu könnte sie die Angebote einscannen.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
			E6.4 Um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen und eine nachvollziehbare Vergabedokumentation vorweisen zu können, sollte die Stadt Sassenberg ihre Mehrkosten im Vergabevermerk begründen.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.5 Die Stadt Sassenberg sollte vor Begleichung der Schlussrechnung eine förmliche Abnahme durchführen und die entsprechende Dokumentation dem Vergabevermerk beifügen.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.
			E6.6 Die Stadt Sassenberg sollte in ihrem Nachtragsmanagement auch auf die Gründe für Massenminderungen oder nicht in Anspruch genommene Positionen im Leistungsverzeichnis eingehen.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.
			E6.7 Die Stadt Sassenberg sollte die Preise in den Leistungsverzeichnissen zur besseren Planung realistischer kalkulieren.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Sassenberg** im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Schulen der Stadt Sassenberg befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem sehr guten Niveau. Sie erfüllt die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen und hat damit eine gute Grundlage für die Digitalisierung an ihren Schulen geschaffen. Gleichwohl bestehen noch Möglichkeiten, die gute Ausgangslage durch IT-Steuerungsprozesse sowie IT-Sicherheitsstrukturen zu verbessern.

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Stadt Sassenberg, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. Mit der Folge, dass Prozesse, Konzeptionen und Regelungen meist nicht hinreichend formalisiert sind. So fehlt es an einer schulübergreifenden strategischen Ausrichtung der IT. Diese durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar. Verbindliche Vereinbarungen und Dokumentationen als Orientierung für alle Mitarbeitenden und Betroffenen fehlen. Dies führt zu höheren Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimiert werden. Dies schließt dokumentierte Regeln z. B. für Rollen und Verantwortung sowie für Abläufe z. B. zu Beschaffungen ein, die für alle Beteiligten verbindlich sind.

Die Stadt Sassenberg besitzt an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Soll-Ist-Vergleiche durchführen und die Wirtschaftlichkeit beurteilen.

Die IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Stadt Sassenberg sind vergleichsweise gut. Hier gibt es dennoch stellenweise Optimierungsbedarf. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen im IT-Sicherheitsmanagement und Verbesserung der Sicherheit der Notebooknutzung.

Durch die geplante personelle Verstärkung werden Möglichkeiten geschaffen, künftige IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben noch besser zu bewältigen und die festgestellten konzeptionellen Handlungsbedarfe aufzuarbeiten.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik 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 Sassenberg hat einen pragmatischen Ansatz gewählt, um die Informationstechnik an ihren Schulen zu steuern. Diese Aufgabe bewältigt sie mittels guter, gelebter Prozessabläufe. Durch die nicht vorhandene Formalisierung besteht jedoch das Risiko von Fehlplanungen.

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-Support³², verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

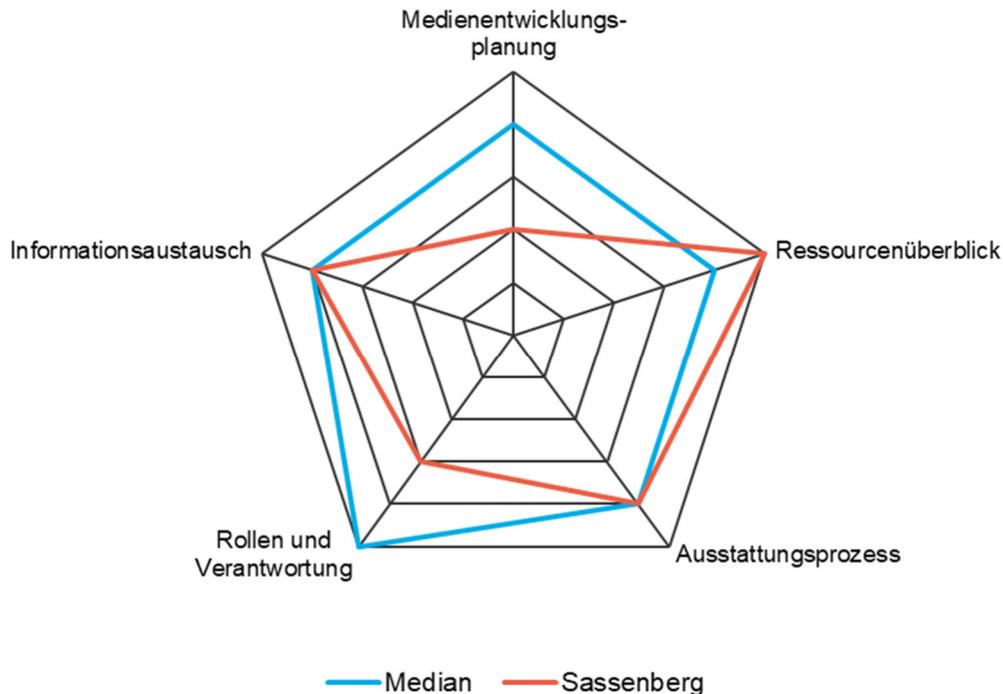
Die **Stadt Sassenberg** ist Schulträger von drei Grundschulen (St. Nikolaus-Schule, Johannes-schule und Wilhelm-Emanuel-von-Ketteler-Schule) und der Sekundarschule Sassenberg mit zwei Standorten mit insgesamt 45 Klassen und 1.090 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung dieser Schulen 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.

³²³²First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.

Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembehebung

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



Die Stadt Sassenberg besitzt einen sehr guten Überblick über die vorhandenen Ressourcen und ist damit im Vergleich zu den anderen geprüften Kommunen deutlich besser aufgestellt. Bei den Anforderungen zum Informationsaustausch und Ausstattungsprozess liegen vergleichsweise ähnlich gute Ergebnisse vor wie bei der Hälfte der anderen Kommunen. Hinsichtlich der Anforderungen zur „Medienentwicklungsplanung“ und zu „Rollen und Verantwortung“ sind die Ergebnisse schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der Stadt Sassenberg haben 2019/2020 ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Zwei Grundschulen evaluierten ihre Konzepte in 2022 mit der Folge einer Neuausrichtung hinsichtlich der Art der Präsentationsgeräte. Der Schulträger hat die Konzepte aller Schulen auch aus diesem Grund noch nicht in eine schulübergreifende Strategie (Medienentwicklungsplan) münden lassen. Die Maßnahmenplanung erfolgt durch die Stadt Sassenberg im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. Ein Medienentwicklungsplan kann hier eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Strategie bieten. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Die Stadt Sassenberg wählt hier durchweg pragmatische Ansätze, die in der Praxis funktionieren.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet erhebliche Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die

finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben.

Wie bereits erwähnt, hat die Stadt Sassenberg im Rahmen einer auf fünf Jahre angelegten Kostenplanung die Kosten für Ihre IT-Ausstattung je Schule grob ermittelt. Diese Budgetplanung folgt im Wesentlichen den pädagogischen Anforderungen aus den Medienkonzepten. Die Stadt Sassenberg hat sich somit einen groben Überblick über die zu erwartenden finanziellen Belastungen verschafft.

Das Fehlen eines Medienentwicklungsplanes birgt für alle vorgenannten Aspekte das Risiko einer Fehlplanung und stellt hohe Anforderungen an die Beteiligten. Darüber hinaus bedeuten fehlende Konzepte immer auch eine hohe Abhängigkeit von handelnden Personen.

Eine Gefährdung für einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz besteht für die Stadt Sassenberg, da sie den auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen nicht verbindlich geregelt hat. Gleichwohl kommt sie dem Ausstattungsbedarf mit informalen, gelebten Prozessen an zentraler Stelle adäquat nach. Auch wenn viele der Vergleichskommunen ebenfalls diesen Ansatz wählen, befindet sich die Stadt Sassenberg damit aber nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten verbindlich geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Stadt Sassenberg einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

Ausstattungsstandards sind größtenteils durch verbindliche Rahmenverträge mit den IT-Dienstleistern gewährleistet. Hierdurch konnte die Heterogenität der IT-Systeme infolge der pädagogischen Anforderungen auf das notwendige Minimum reduziert werden. Dies trägt dazu bei, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren.

Die Stadt Sassenberg sorgt für Klarheit bei der vorhandenen Ausstattung. Sie besitzt einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen. Sie hält die Daten in einer vollumfänglichen und aktuellen Access-Datenbank vor. Damit hat sie eine gute Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers durch die IT-Abteilung als auch bei den Schulen durch Medienbeauftragte verteilt. Allerdings sind die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander nicht hinreichend verbindlich geregelt. Eine verbindliche Definition trägt dazu bei, die Prozesse für die Wartung und Pflege der vorhandenen Ausstattung abzusichern. Sie gibt allen Beteiligten Orientierung und kann überdies Fortbildungsbedarfe identifizieren. Eine verbindliche Abstimmung bildet den Rahmen dafür, dass die Rechnersysteme in den Schulen dauerhaft sicher funktionieren und Reibungsverluste möglichst vermieden werden.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich, um die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter voranzutreiben. Dies stellt die Stadt Sassenberg dadurch sicher, dass sie eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen nicht nur im Rahmen der jährlich stattfindenden Haushaltsplanberatungen pflegt.

Darüber hinaus trifft sich die Hauptamtsleitung des Schulträgers mit Schulleitung und den Medienbeauftragten einmal im Monat, um unter anderem über Themen, die die IT betreffen, zu beraten. Es könnten aber weitere Beteiligte wie z. B. der IT-Dienstleister und das Gebäudemanagement hinzugezogen werden. Dabei könnte noch mehr der Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gelenkt werden. Wie bereits beschrieben, sind im Medienentwicklungsprozess diverse Aspekte zu berücksichtigen. Damit sind in der Regel auch mehrere Akteure einzubinden. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Als Bestandteil des Medienentwicklungsplanes sind hier außerdem der Prozess zur IT-Ausstattung, die Regelung zum First- und Second-Level-Support sowie die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten zu regeln.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Stadt Sassenberg ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen.

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

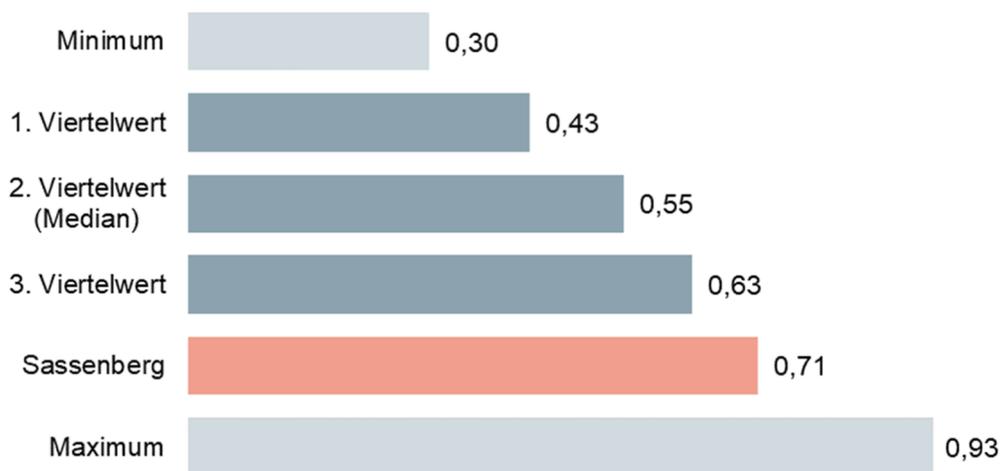
- *Eine Kommune sollte die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen.*
- *Eine Kommune sollte ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *Eine Kommune sollte – 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.*
- *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *Eine Kommune sollte 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.*

Wie bereits beschrieben, fehlt der **Stadt Sassenberg** derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über das Programm „Digitalpakt“, bereits seit 2019 konsequent voran. Eine grobe Kostenplanung für die Jahre 2021 – 2025 weist die Gesamtkosten für weitere Investitionen an den einzelnen Schulen aus. Diese resultiert im Wesentlichen aus den Medienkonzepten der Schulen. Die angestrebten pädagogischen Anforderungen werden somit größtenteils erfüllt.

Die Schulen der Stadt Sassenberg sind mit einer Bandbreite von 50 bis 600 Mbit/s über das (Kupfer-)kabelnetz an das Internet angebunden. Damit besitzen die Schulen bereits jetzt eine derzeit ausreichende und zum Teil sogar eine gute Performance, die in allen Klassen- bzw. Unterrichtsräumen mittels WLAN für mobile Geräte und LAN für kabelgebundene Geräte nutzbar ist. Perspektivisch wird diese Grundlage durch die Aktivierung der teilweise noch im Bau befindlichen Glasfaseranbindung aller Schulstandorte weiter verbessert werden. Bereits zu Anfang des Schuljahres 2022/23 konnte der Glasfaseranschluss für zwei Grundschulen aktiviert werden. Diese positive Entwicklung ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, auch sinnvoll und zukunftsorientiert.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

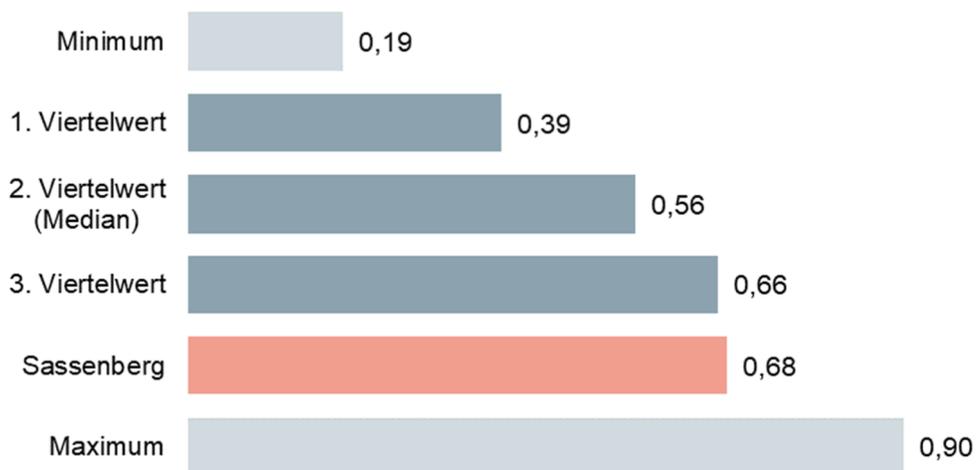


Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind rein rechnerisch mit 0,71 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke fast zwei Drittel der Grundschülerinnen und -schüler der Stadt Sassenberg ausgestattet. Die Ausstattungsquote ist an allen drei Grundschulen ähnlich. Die IT-Endgeräte für die digitale Medienarbeit befinden sich größtenteils in sogenannten Laptop- oder iPad-Wagen, die je nach Bedarf mobil in die Klassenräume transportiert werden können. Darüber hinaus sind in allen Grundschulen ein bzw. zwei PC-Räume mit je 13 - 16 fest installierten Rechnern vorhanden.

In NRW gibt es nur wenige Schulen mit höherer Ausstattungsquote. Gleichwohl werden die Kontingente durch weitere Investitionen im Schuljahr 2022/23 verbessert. Damit folgt die Stadt Sassenberg dem gemeldeten Ausstattungsbedarf ihrer Schulen, der durch teilweise jüngst fortgeschriebene Medienkonzepte weiter aktualisiert wird. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht.

Für den Vergleich der weiterführenden Schulen zeigt sich folgendes Bild (ebenfalls schulträgerbezogen):

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



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



Hier liegt die Stadt Sassenberg mit 0,68 IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke knapp über dem dritten Viertelwert von 0,66. Damit versorgen fast 75 Prozent aller betrachteten Vergleichskommunen die Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen mit weniger IT-Endgeräten. Die Ausstattung befindet sich entweder mit insgesamt 52 stationär platzierten PCs in den

drei PC-Räumen der Schule oder in sogenannten Medienwagen, die eine mobile Nutzung nach Bedarf ermöglichen.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten im Bereich der Grundschulen stellt sich für die Stadt Sassenberg im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	1,16	0,00	0,05	0,19	0,49	1,67	31
Großformatige Bildschirme	0,04	0,00	0,00	0,06	0,61	1,90	31
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,04	0,00	0,00	0,32	1,01	1,75	31
Dokumentenka- meras/Visualizer	0,72	0,00	0,00	0,31	0,63	1,90	31

Die Quote aller Präsentationsgeräte in den Grundschulen der Stadt Sassenberg geht zusammengekommen über 100 Prozent hinaus. Dies liegt darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Den Grundschulen der Stadt Sassenberg steht rechnerisch für jede Klasse im Schuljahr 2021/22 mehr als ein Beamer zur Verfügung. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen haben in dieser Hinsicht deutlich geringere Ausstattungsquoten.

Künftig wird bei der Stadt Sassenberg einen Paradigmenwechsel stattfinden, da 2023 zwei von drei Grundschulen die Beamer gegen interaktive Tafeln austauschen werden. Dem pädagogisch ausdrücklich geäußerten Wunsch nach einer moderneren Ausstattung wird von der Stadt Sassenberg demnach Folge geleistet werden.

Positiv ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadt Sassenberg eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von sogenannten Dokumentenkameras bzw. Tablet-Haltern in den Grundschulen vorhält. Diese stehen ihr für mehr als 70 Prozent ihrer Klassen zur Verfügung. Dadurch sind die Lehrerinnen und Lehrer in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die vorgenannten Präsentationsgeräte wiedergeben zu können. Die Hälfte der Vergleichskommunen haben rechnerisch weniger als 50 Prozent ihrer Klassen entsprechend ausgestattet.

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Sassenberg	Minium	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	2,60	0,00	0,23	0,51	1,47	2,60	22
Großformatige Bildschirme	0,05	0,00	0,00	0,09	0,24	2,50	22

Geräteart	Sassenberg	Minium	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,00	0,00	0,09	0,51	0,90	2,29	22
Dokumentenka- meras/Visualizer	2,60	0,00	0,00	0,06	0,30	3,87	22

Auch an ihrer weiterführenden Schule setzt die Stadt Sassenberg auf den Einsatz von handelsüblichen Beamern. Hier sind jeder Klassenraum und sämtliche Fachräume mit einem Beamer ausgestattet. Die Stadt Sassenberg erreicht damit im interkommunalen Vergleich einen hohen Wert. Eine Umstellung auf eine andere Art der Präsentationsgeräte ist derzeit nicht vorgesehen. Die Stadt Sassenberg folgt hier ebenfalls dem pädagogischen Medienkonzept der Schule, die den Einsatz von Beamern favorisiert.

Um analoge Lehrmittel digital aufbereiten zu können, hält die Stadt Sassenberg außerdem Tablet-Ständer in den Unterrichtsräumen vor. Die Anzahl liegt mit 2,60 je Klassenraum ebenfalls im oberen Bereich. Die Zahl liegt über 100 %, da es mehr Unterrichts- und Fachräume als Klassenräume in der Schule gibt. Auch hier nimmt die Stadt Sassenberg eine Vorbildfunktion ein.

Die IT-Ausstattung der Stadt Sassenberg entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von ein bis drei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Ausstattung durch den Bezug von Geräten gleichen Herstellers überwiegend homogen.

Die Stadt Sassenberg lässt sich nur in sehr begrenztem Umfang durch externe Dienstleister hinsichtlich der Einrichtung und Wartung der Server und Netzwerkstrukturen unterstützen (ca. drei bis fünf Prozent der anfallenden Arbeiten). Die Betreuung der Schul-IT nimmt die IT-Abteilung der Stadt Sassenberg daher weitestgehend autark vor.

Eine Fernwartungssoftware steht für alle Geräte zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Geräte stellt die Stadt je nach Schulform über zwei Mobil-Device-Management-Systeme (MDM) sicher.

Bislang steht für die Steuerung und Betreuung der Schul-IT bei der Stadt Sassenberg eine Vollzeit-Stelle zur Verfügung. Im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen, die ebenfalls wenig IT-Aufgaben an Dritte auslagern, liegt dieser Stellenanteil im mittleren Bereich. So entfällt rein rechnerisch ein Stellenanteil von 0,15 auf je 100 IT-Endgeräte. Diese Quote liegt im interkommunalen Vergleich knapp über dem Median (0,14) und damit im mittleren Bereich. Gleichwohl wird die Personalressource seitens der Stadt Sassenberg als nicht ausreichend angesehen. Daher wurde eine weitere Stelle im Stellenplan 2023 eingerichtet. Diese Stelle, die künftig auch die Aufgabe der Betreuung der Schul-IT übernimmt, wurde inzwischen durch einen Auszubildenden, mit der Absicht zur späteren Übernahme, mit Arbeitsbeginn ab August 2023 besetzt.

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 BSI³³-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 allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Sassenberg sind durchweg gut. Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen noch Optimierungsbedarf.

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 Sassenberg** erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

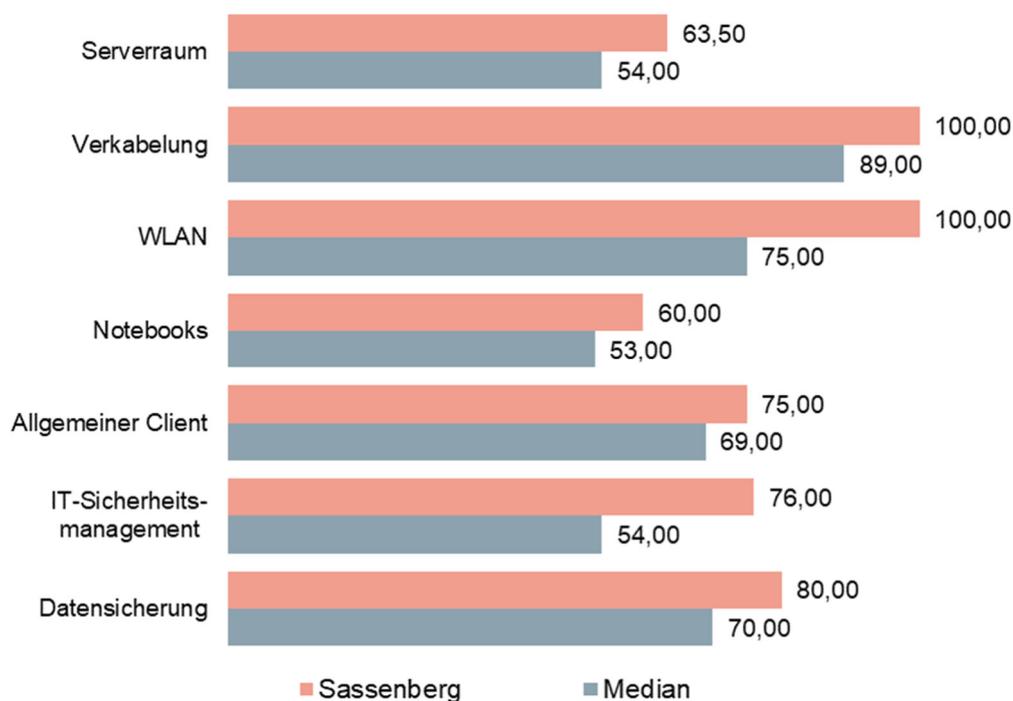


Für den interkommunalen Vergleich lagen Werte von 33 Kommunen vor. Schulübergreifend liegt die IT-Sicherheit der Stadt Sassenberg mit einem durchschnittlichen Gesamterfüllungsgrad von 76,2 Prozent im oberen Bereich.

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

³³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für alle fünf Schulstandorte der Stadt Sassenberg. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen hinsichtlich der technischen Aspekte, der allgemeinen Sicherheit sowie im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements. Ebenso fehlt es stellenweise im Bereich der Datensicherung an formellen Regelungen.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detailliertere Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Stadt Sassenberg bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption 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 2022 / 2023 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Stadt Sassenberg hat einen pragmatischen Ansatz gewählt, um die Informationstechnik an ihren Schulen zu steuern. Diese Aufgabe bewältigt sie mittels guter, gelebter Prozessabläufe. Durch die nicht vorhandene Formalisierung besteht jedoch das Risiko von Fehlplanungen.	115	E1	Die Stadt Sassenberg sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Als Bestandteil des Medienentwicklungsplanes sind hier außerdem der Prozess zur IT-Ausstattung, die Regelung zum First- und Second-Level-Support sowie die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten zu regeln.	119
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Sassenberg sind durchweg gut. Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen noch Optimierungsbedarf.	124	E2	Die Stadt Sassenberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	125

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Sassenberg 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 Bestattungsfälle ist in der **Stadt Sassenberg** vergleichsweise gering. Die Stadt Sassenberg hat einen Bereitschaftsdienst der Ordnungsbehörde eingerichtet. Über diesen Notdienst stellt sie sicher, dass sie ordnungsbehördliche Bestattungsfälle auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten fristgerecht bearbeiten kann.

In den bislang aufgetretenen Fällen hat die Stadt alle notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen durchgeführt. Durch die Einführung einer Checkliste ließe sich gewährleisten, bei einem personellen Wechsel Fehler zu vermeiden. Die Checkliste sollte sämtliche Verfahrensschritte und Dokumentationspflichten enthalten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden müssen. Damit würde die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vereinfacht. Dies könnte auch eine gerichtsfeste Aktenführung gewährleisten.

Die Stadt Sassenberg hat Urnenbeisetzungen als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt. Im interkommunalen Vergleich bewegen sich die Aufwendungen je Urnenbeisetzung im mittleren Bereich.

Im Falle einer Weigerung der bestattungspflichtigen Angehörigen, eine Beisetzung zu veranlassen, veranlasst die Stadt die Einäscherung und Bestattung im Wege der Ersatzvornahme. Die Stadt Sassenberg fordert von den bestattungspflichtigen Angehörigen die entstandenen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen an. Zusätzlich erhebt sie eine Verwaltungsgebühr, die sich im vorgegebenen Gebührenrahmen bewegt.

Positiv ist hervorzuheben, dass es der Stadt Sassenberg gelingt, die durch die ordnungsbehördliche Bestattung entstandenen Aufwendungen im betrachteten Zeitraum in voller Höhe erstattet zu erhalten.

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 die Aufwendungen je Fall, die Kostenerstattungen je Fall sowie den Fehlbetrag je Fall dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. In der von der gpaNRW zur Verfügung gestellten Datenerfassungsdatei tragen die Ordnungsbehörden ihre Erträge und Aufwendungen ein. Sie beziehen sich auf die Ergebnisrechnung des maßgeblichen Haushaltsjahres. Die Fallzahlen werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende 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 Sassenberg** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Stadt Sassenberg finden sich mit dem Altenzentrum St. Josef, der Senioren-Wohngemeinschaft „Grüner Grund“ sowie dem Betreuten Wohnen St. Josef Einrichtungen beziehungsweise Angebote für Seniorinnen und Senioren. Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2021 sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen. Die Anzahl von Seniorenpflegeeinrichtungen kann grundsätzlich Einfluss auf die Zahl ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohnende auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen. Ein überdurchschnittliches Angebot ist in der Gemeinde Sassenberg jedoch nicht erkennbar, sodass die strukturelle Situation hier kaum Auswirkungen auf die nachfolgenden Kennzahlen hat.

Entwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitreihenvergleich

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

Bei der Stadt Sassenberg fallen ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nur in einem sehr geringen Umfang an. In den ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen der beiden zurückliegenden Jahre erfolgte jeweils eine Bestattung durch die Stadt Sassenberg.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kennzahl	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,70	0,00	0,00	0,65	0,95	4,45	18

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben in diesem Aufgabengebiet oftmals nur geringe Fallzahlen. Die Stadt Sassenberg liegt im mittleren Bereich.

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) 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 Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Sassenberg kann mit ihrem Bereitschaftsdienst auch an Wochenenden und Feiertagen die vorgegebenen bestattungsrechtlichen Fristen 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 Sassenberg** verfügt nach Dienstschluss über eine Rufbereitschaft der Ordnungsbehörde. Die Ordnungsbehörde wird bei Sterbefällen immer dann benachrichtigt, wenn sich keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen um die Bestattung kümmern oder entsprechende Angehörige bislang nicht ermittelt werden konnten.

In der Regel ist die Polizei beim Auffinden eines Leichnams zugegen, bevor das Ordnungsamt Kenntnis über den Todesfall erhält. Sofern es sich um eine ungeklärte Todesursache handelt, beauftragt die Polizei ein örtliches Bestattungsunternehmen, um den Leichnam zur Gerichtsmedizin zu transportieren. Zur Identitätsfeststellung erfolgt grundsätzlich eine Durchsuchung der Wohnung nach Ausweispapieren durch die Polizei.

Nach Freigabe des Leichnams veranlasst die Ordnungsbehörde der Stadt Sassenberg innerhalb der vorgegebenen Frist von zehn Tagen die Einäscherung und im Anschluss die Bestattung der Urne, sofern keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden konnten oder diese sich weigern, die Bestattung zu veranlassen.

Ansonsten veranlasst die Ordnungsbehörde nach Ausstellung der Todesbescheinigung unmittelbar die Verbringung zur Leichenhalle. In jedem Fall wird die Zehn-Tages-Frist für die Einäscherung eingehalten. Die Beisetzung erfolgt wenige Tage später in Sassenberg. Sofern die Wohnungstür durch die Polizei oder die Ordnungsbehörde geöffnet werden musste, veranlasst der kommunale Ordnungsdienst nach Abschluss der Maßnahmen den Einbau eines neuen Türschlosses oder die Versiegelung der Wohnung. Eine Durchsuchung der Wohnung nach persönlichen Unterlagen und deren Sicherstellung durch die Ordnungsbehörde erfolgt erst dann, wenn keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden konnten beziehungsweise diese ihrer

Verpflichtung, die Bestattung zu veranlassen, nicht nachkommen. Sie wird stets durch zwei Mitarbeitende durchgeführt. Die Unterlagen und Wohnungsschlüssel werden dem Nachlassgericht übergeben. Sofern bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden, werden diese benachrichtigt und auf ihre Pflicht zur Veranlassung der Bestattung hingewiesen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.

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

- *Angehörige der/ des Verstorbenen 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.*

Wird der örtlichen Ordnungsbehörde ein Todesfall in ihrem Gemeindegebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, hat sie alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der/ des Verstorbenen zu ermitteln und ihnen deren/ dessen Bestattung zu ermöglichen.

Die **Stadt Sassenberg** hat die Wahrnehmung der Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Aufgabenbereich Sicherheit und Ordnung angesiedelt, der zum Bauverwaltungsamt gehört. Dies hat den Vorteil, dass die zuständigen Mitarbeitenden über das unmittelbar relevante und gegebenenfalls ergänzende ordnungsbehördliche Fachwissen verfügen. Auch das Sachgebiet Einwohner- und Meldewesen ist hier angesiedelt. Die Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet Personenstandswesen, das im Hauptamt angesiedelt ist, wird als gut beschrieben. Hier erfolgt die Ermittlung von Angehörigen auch durch Abfrage bei anderen Standesämtern (Geburtsstandesamt des oder der Verstorbenen) stets unverzüglich.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW regelt die Rangfolge, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind:

- Ehegatte,
- Lebenspartner,
- volljährige Kinder,
- Eltern,
- volljährige Geschwister,
- Großeltern und

- volljährige Enkelkinder.

In dieser Reihenfolge prüft die Stadt, ob Angehörige vorhanden sind. Neben der Recherche im eigenen Standesamt und bei anderen Standesämtern erfolgen hierzu auch Abfragen bei den Meldebehörden. In einer Pflegeeinrichtung fragt die Stadt nach Angehörigen, sofern die bzw. der Verstorbene dort zuletzt gewohnt hat. Zudem erfolgt, sofern Anhaltspunkte dafürsprechen, auch eine Abfrage bei Sozialleistungsträgern. Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Stadt auch die Betreuerin bzw. den Betreuer, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln oder Informationen zum Bestattungswunsch zu erhalten. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, die in anderen Kommunen leben, so erfolgt die Kontaktaufnahme im Wege der Amtshilfe auf Ersuchen der Stadt Sassenberg durch die zuständige Polizeibehörde. Auf diesem Wege informiert die Stadt die bestattungspflichtigen Angehörigen über deren Bestattungspflicht und kann ihren Fall damit abschließen, sofern die Angehörigen die Beisetzung veranlassen. Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Stadt Sassenberg diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“). Grundsätzlich besteht die Bestattungspflicht für Angehörige im Sinne des § 8 BestG NRW auch dann, wenn diese das Erbe ausschlagen wollen.

Die Stadt Sassenberg dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, hat die Stadt Sassenberg bisher nicht implementiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten eine Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Bei der Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen sollte eine Kommune folgende Maßnahmen beachten. Diese kann die Stadt Sassenberg in eine Checkliste einfließen lassen und gegebenenfalls erweitern.

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),

- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen. Dabei versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Recherche im Internet (u.a. soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch Handlungsschritte für eine mögliche Bestattung sowie für die Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen beinhalten.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festzulegen. Die Checkliste kann insbesondere neue Mitarbeitende in der Fallbearbeitung unterstützen.

Die Stadt Sassenberg hat bereits im Zuge der Prüfung signalisiert, eine entsprechende Checkliste zu erstellen.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Sassenberg führt ordnungsbehördliche Bestattungen im Rahmen von Urnenbeisetzungen durch, die sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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/ des Verstorbenen zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

In der **Stadt Sassenberg** erfolgen im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungen Urnenbeisetzungen, die als wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt wurden. Zuvor wurden Preise erhoben und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richten sich Art und Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen des Verstorbenen. Bislang wurde aber in den Fällen, in denen die Stadt Sassenberg die Bestattung im Wege der Ersatzvornahme durchgeführt hat, keine Willensbekundung des oder der Verstorbenen bekannt. Die Stadt Sassenberg würde einen solchen Willen berücksichtigen, sofern die Durchführung wirtschaftlich vertretbar ist.

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 Sassenberg veranlasst, nachdem die bestattungspflichtigen Angehörigen ihre Weigerung erklärt haben, die Einäscherung und wenige Tage später die Beisetzung des Leichnams.

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.

In der **Stadt Sassenberg** erfolgen unmittelbar nach Auffinden des Leichnams Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen. Diese werden telefonisch oder durch die im Wege der Amtshilfe tätig werdende Polizeibehörde über den Todesfall sowie ihre Verpflichtung zur Bestattung unterrichtet. Sofern sie sich weigern, die Bestattung in Auftrag zu geben, wird Ihnen die Bestattung per Ordnungsverfügung unter Androhung der Ersatzvornahme aufgegeben. Im Falle der fortbestehenden Weigerung der Angehörigen, die notwendigen Maßnahmen zu veranlassen, veranlasst die Stadt Sassenberg die Einäscherung und wenige Tage später die Beisetzung der Urne.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Sassenberg setzt gegenüber Verpflichteten Kostenerstattungsansprüche für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch und erhebt eine Verwaltungsgebühr.

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.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Sassenberg** von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung durch einen Leistungsbescheid. Dieser Anspruch besteht gem. § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW. Klageverfahren verzeichnete die Stadt hierzu bisher nicht.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr vor. Diese soll den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Stadt im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Stadt Sassenberg erhebt eine Verwaltungsgebühr von 300 Euro.

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.

- Die Stadt Sassenberg hat die Aufgabenwahrnehmung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen im Sachgebiet Sicherheit und Ordnung organisiert. Hier sind Zuständigkeiten geregelt und es besteht ein Vier-Augen-Prinzip.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und schriftlich beschreiben. 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 Sassenberg** hat bisher für die ordnungsbehördlichen Bestattungen keine Standards schriftlich fixiert. Innerhalb des Ordnungs- und des Standesamtes sind jedoch Zuständigkeiten und Vertretungen geregelt. Ein Vier-Augen-Prinzip entspricht geübter Verwaltungspraxis. Aufgrund der geringen Fallzahlen setzt die Stadt bisher keine Checklisten für die Bearbeitung ein (vgl. 4.4.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“). Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen werden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. An Schulungen oder Qualifizierungsmaßnahmen haben die Beschäftigten aufgrund der nur geringen Fallzahl bisher nicht teilgenommen. Stattdessen besteht ein einzelfallbezogener Austausch mit Kolleginnen und Kollegen.

Die Stadt Sassenberg führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Akte. Hierin dokumentiert sie ihre Maßnahmen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger. Zudem hinterlegt sie hierin den Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

- 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 und ggf. Wertsachen sowie
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der entsprechenden Dokumentation.

Diese Arbeitshilfe sollte die Stadt mit Blick auf ein nachhaltiges Wissensmanagement fortschreiben und so insbesondere Erfahrungswissen von ausscheidenden Kolleginnen und Kollegen erhalten.

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/ der Tote 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 Aufwendungen je Fall liegen in der Stadt Sassenberg im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich.

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.

Die **Stadt Sassenberg** setzt Kostenerstattungsansprüche konsequent durch (vgl. 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten). Im Jahr 2021 trat ein Todesfall während der Weihnachtsfeiertage auf. Die Aufwendungen für die Einäscherung und die Beisetzung sind noch im Jahr 2021 entstanden. Die Kostenerstattung für die ordnungsbehördlich durchgeführten Maßnahmen erfolgte im Jahr 2022. Insgesamt wurden die Aufwendungen für die notwendigen Sach- und Dienstleistungen im Vergleichsjahr 2021 in vollem Umfang erstattet. Aus Gründen der Vergleichbarkeit rechnet die gpaNRW die Kostenerstattung aus dem Jahr 2022 den Aufwendungen aus dem Jahr 2021 zu.

Die Stadt Sassenberg hat eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen, um die Kosten für eine ordnungsbehördliche Bestattung so gering wie möglich zu halten. Diese führte zu dem Ergebnis, dass Urnenbestattungen die wirtschaftlichste Bestattungsart darstellen. Im Vergleich mit

den fallbezogenen Aufwendungen in anderen Kommunen bewegen sich die Aufwendungen der Stadt Sassenberg im mittleren Bereich.

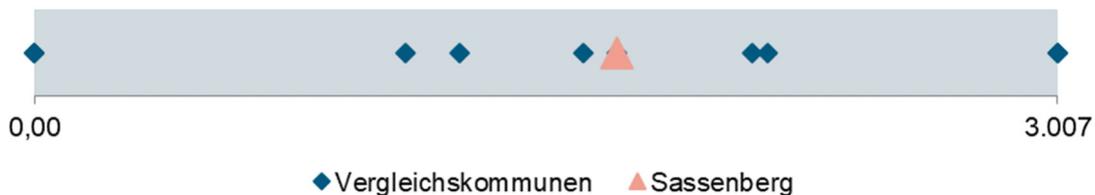
4.6.1 Aufwendungen

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

Entwicklung der Aufwendungen

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.628	1.713
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.628	1.713

Aufwendungen je Fall in Euro 2021



Die fallbezogenen Aufwendungen steigen leicht an, bewegen sich aber im Vergleich auf einem mittleren Niveau.

4.6.2 Kostenerstattungen durch Dritte

Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen.

Entwicklung der Kostenerstattungen

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.628	1.713
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.628	1.713

In den Jahren 2020 und 2021 erfolgte jeweils nur eine ordnungsbehördliche Bestattung.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Es wird deutlich, dass die realisierten Kostenerstattungen der **Stadt Sassenberg** sich im oberen Bereich der Vergleichskommunen bewegen. Es bleibt festzuhalten, dass die Stadt Sassenberg in den beiden Fällen der Jahre 2019 bis 2021 eine vollständige Kostenerstattung erzielt hat.

4.6.3 Fehlbetrag je Fall durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung

Der Fehlbetrag je Fall 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. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir bei der Ermittlung der Kennzahl nicht.

Entwicklung Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	0

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Da die **Stadt Sassenberg** eine vollständige Erstattung der Aufwendungen für die durch die ordnungsbehördliche Bestattung entstandenen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erzielt, liegt in diesem Aufgabenbereich kein Fehlbetrag vor.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Sassenberg führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.	131	E1	Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festzulegen. Die Checkliste kann insbesondere neue Mitarbeitende in der Fallbearbeitung unterstützen.	133

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Sassenberg 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 Sassenberg betreibt drei Friedhöfe. Für das Friedhofswesen ist grundsätzlich das Friedhofsamt zuständig. Die Bewirtschaftung der Friedhöfe wurde an zwei Friedhofsgärtnereien vergeben, denen auch die Vergabe der Grabstätten obliegt. Ein umfassendes Friedhofskonzept mit definierten strategischen Zielen ist nicht vorhanden.

Die „Arbeitsgruppe Friedhof“ der Stadt Sassenberg befasst sich mit einer strategischen Neuausrichtung der Angebote im Friedhofswesen unter Berücksichtigung der veränderten Bestattungskultur und des veränderten Nachfrageverhaltens. In diesem Zusammenhang sollen für die Bewirtschaftung der Friedhöfe einheitliche Standards entwickelt werden. Gleichzeitig sollen die damit verbundenen Aufgaben von städtischen Mitarbeitenden wahrgenommen werden. Dies wird die Abstimmung zwischen der Friedhofsverwaltung und den für die Bewirtschaftung verantwortlichen Mitarbeitenden der Stadt Sassenberg erleichtern und beschleunigen. Hier wird ein flexiblerer Einsatz möglich werden.

Wir empfehlen der Stadt Sassenberg, im Zusammenhang mit der Erarbeitung von neuen Standards im Friedhofswesen strategische Ziele zu definieren und über Kennzahlen die Zielerreichung zu überprüfen. Dazu sollte ein den Erfordernissen angepasstes Berichtswesen aufgebaut werden.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist gering. Zurzeit erfolgen keine Nachkalkulationen der Friedhofsgebühren. Zur Steuerung des Nachfrageverhaltens sollte die Stadt Sassenberg Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen. Damit ließen sich auch die individuellen Vorteile der einzelnen Bestattungsarten angemessen berücksichtigen. Auch der Kostendeckungsgrad der beiden Trauerhallen ist gering. Hier besteht eine Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen. Aufgrund dessen ist der Spielraum für eine Erhöhung der Nutzungsgebühren gering. Die Nutzung der beiden Trauerhallen sollte aktiv in die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Sassenberg einbezogen werden. Gleichzeitig sollte die Stadt prüfen, die Trauerhallen in angemessener Weise auch für andere Nutzungsmöglichkeiten zu öffnen.

Die sich in Zukunft deutlich verändernde Altersstruktur der Einwohner erfordert im Friedhofswesen eine kontinuierliche Entwicklung der Friedhofs- und Bestattungsfläche. Dies ist bei der Erarbeitung eines neuen Friedhofskonzeptes zu berücksichtigen. Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen sind in der Stadt Sassenberg hoch. Sie werden wesentlich geprägt

durch die arbeits- und damit kostenintensive Pflege des alten Heckenbestandes, der den Friedhöfen in der Stadt Sassenberg ihr besonderes Gepräge gibt.

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 global für alle Friedhöfe der Kommune gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

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 Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3	1	1	2	4	14	25
Kommunale Friedhofsfläche in qm	57.028	14.514	32.381	42.179	57.028	84.970	25
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	81,94	22,38	68,00	87,18	95,88	111	25
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,07	1,26	2,04	2,39	3,37	5,74	25
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	85,89	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.718	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,01	1,18	2,57	3,15	4,42	6,77	25

Es wird deutlich, dass die Kommunen in unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Bezogen auf die Zahl der Friedhöfe liegt die **Stadt Sassenberg** im mittleren Bereich. Sie unterhält drei Friedhöfe, von denen sich zwei im Stadtteil Sassenberg und einer im Stadtteil Füchtorf befinden. Die zu unterhaltende Friedhofsfläche ist dagegen absolut betrachtet als auch bezogen auf die Einwohnerzahl vergleichsweise groß. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche ist in der Stadt Sassenberg im interkommunalen Vergleich durchschnittlich ausgeprägt. Die Friedhöfe nehmen daher diese Funktion nicht in herausragendem Umfang wahr.

Obwohl es im Stadtgebiet keine weiteren konfessionellen Friedhöfe gibt, ist der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an der Gesamtzahl der Sterbefälle in Sassenberg etwas unterhalb des Medians. In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Sassenberg deutlich zu erkennen. Zudem werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies führt zu einem sinkenden Flächenbedarf und damit zu immer größeren freien Flächen auf den Friedhöfen in Sassenberg.

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 Verantwortung und Aufgabenverteilung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Sassenberg klar geregelt.

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

Bei der **Stadt Sassenberg** ist für das Friedhofswesen grundsätzlich das Friedhofsamt zuständig, das dem Hauptamt angegliedert ist. Hier erfolgt die Verwaltung der Friedhöfe und die Gebührenkalkulation. Auch die Friedhofssatzung mit ihren Gestaltungsvorschriften wird im Friedhofsamt erstellt. In geringem Umfang ist zudem der städtische Bauhof einbezogen, um zum Beispiel Grabsteine zu entfernen und zu entsorgen.

Die Stadt Sassenberg hat die Bewirtschaftung der städtischen Friedhöfe an zwei Friedhofsgärtnereien vergeben. Die Friedhofsgärtnereien übernehmen insbesondere Neuanpflanzungen. Hinzu kommen das Ausheben und Verfüllen von Gräbern, die Begleitung der Trauerfeier und Bestattung sowie des Totengebets, die Einebnung und Pflege eingeebener Gräber, das Reinigen von Trauerhalle und Aufbahrungsräumen, das Reinigen und die Pflege der Grünanlagen, Wege, Freiflächen und Parkplätze und der Hecken- und Sträucherschnitt. Daneben sind diese Betriebe für Aufgaben zuständig, die üblicherweise durch eine Stadt selbst wahrgenommen werden. Dazu zählen die Entgegennahme der Bestattungsanträge, die Vergabe von Grabstätten sowie das Führen der Bestandskartei.

Die Bearbeitung von Anträgen (zum Beispiel auf Beerdigung, vorzeitige Einebnung), die Überwachung der Einhaltung der Friedhofssatzung, Auftragsvergaben und das Führen des Bestattungsbuches werden neben anderen Aufgaben unmittelbar durch die Stadt Sassenberg wahrgenommen. Absprachen zwischen der Verwaltung und den beauftragten Friedhofsgärtnereien erfolgen nach Bedarf.

Die Stadt Sassenberg hat im Jahr 2017 eine Arbeitsgruppe gebildet, der Mitglieder der Fraktionen des Rates sowie Mitarbeiter der Verwaltung angehören. Die Arbeitsgruppe soll auf Grundlage einer veränderten Bestattungskultur sowie eines veränderten Nutzerverhaltens die vorhandenen Strukturen analysieren, sich neu ergebende Bedarfe feststellen sowie Strategien für den künftigen Betrieb und die Unterhaltung der Friedhöfe entwickeln.

In diesem Zusammenhang wurde durch einen externen Dienstleister im Auftrag der Stadt Sassenberg auch die Frage betrachtet, ob die bislang von privaten Friedhofsgärtnereien wahrgenommenen Aufgaben zukünftig durch städtische Mitarbeitende erledigt werden sollen. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchung beabsichtigt die Stadt die Kommunalisierung dieser Aufgabenwahrnehmung.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

In der Stadt Sassenberg fehlen strategische Ziele für das Friedhofswesen. Diese werden zurzeit erarbeitet. Durch eine Konkretisierung der zu entwickelnden Ziele und die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.

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.

In der **Stadt Sassenberg** liegt die Produktverantwortung für das Friedhofswesen beim Friedhofsamt.

Die gemeinsame „Arbeitsgruppe Friedhof“ befasst sich neben einer Kommunalisierung der bislang vergebenen Friedhofsarbeiten auch mit einer strategischen Neuausrichtung der Angebote im Friedhofswesen bei gleichzeitiger Vereinheitlichung der Standards der drei Friedhöfe der Stadt Sassenberg. So wurde bereits die Entscheidung getroffen, die Bewirtschaftung der Friedhöfe in Zukunft durch eigene Mitarbeitende zu gewährleisten. Damit ist bedarfsorientiert ein flexiblerer und kurzfristiger Einsatz der städtischen Friedhofsgärtnerinnen und Friedhofsgärtner und damit auch eine verbesserte Steuerung der Bewirtschaftung der kommunalen Friedhöfe möglich.

Die Stadt Sassenberg sollte im Rahmen des zurzeit stattfindenden Prozesses auch langfristige Zielvorgaben setzen, die die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen sein sollten. Um die Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Stadt Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen, analysieren und, soweit möglich, entsprechende Steuerungsmaßnahmen einleiten (zum Beispiel Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten; Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro).

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem Berichtswesen münden, das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefert und so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen unterrichtet.

→ Empfehlung

Die Stadt Sassenberg sollte für die Entwicklung des Friedhofswesens strategische Ziele erarbeiten. Mithilfe von Kennzahlen sollte die Stadt messen, ob sie die Ziele erreicht und die Steuerung optimieren.

5.4.3 Digitalisierung

- Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Sassenberg steuerungsrelevante Daten vor. Unter anderem werden verschiedene Daten zu Flächen und zum Ende der Nutzungsrechte erfasst. Die Daten bilden eine Grundlage für die Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen.

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.

Für die Verwaltung ihrer Friedhöfe setzt die **Stadt Sassenberg** eine Fachsoftware ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung grundsätzlich abgedeckt. So werden alle Bestattungsfälle erfasst, Gebührenbescheide erstellt und auch sonstiger Schriftverkehr bearbeitet wie z. B. Anschreiben über Pflegezustände, Bescheinigungen für Nutzungsrechte oder Grabmalgenehmigungen. Die Ablaufdaten von Nutzungsrechten werden aus dem Programm gefiltert und auf dieser Grundlage die Nutzungsberechtigten angeschrieben, um deren Entscheidung über eine Verlängerung des Nutzungsrechts oder eine Einebnung der Grabstätte einzuholen. In der Fachsoftware sind darüber hinaus für die drei Friedhöfe Pläne hinterlegt, die bei jedem Sterbefall aktualisiert werden.

Für die finanztechnische Abwicklung ist eine Schnittstelle zum Kassenverfahren eingerichtet. Die Gebührenkalkulation erstellt die Stadt Sassenberg zurzeit noch nicht softwarebasiert, sondern manuell über eine Tabellenkalkulation. Dies bedeutet in den vorzunehmenden Vor- und Nachkalkulationen einen erheblichen manuellen Aufwand, der über eine geeignete Softwarelösung verringert werden könnte.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg nutzt bereits Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Nutzungsmöglichkeiten darzustellen.

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.

Die **Stadt Sassenberg** sollte die Informationen insbesondere auf der Internetseite weiter ausdifferenzieren. Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen, dass eine gute Öffentlichkeitsarbeit wichtig ist, da die Städte bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, mit Hilfe einer guten Öffentlichkeitsarbeit die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen zu präsentieren.

Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen insgesamt liegt in der Stadt Sassenberg bei rund 82 Prozent und damit im mittleren Bereich. Gleiches gilt mit einem Anteil von 61 Prozent auch für den Anteil der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen.

Unabhängig von einer bestehenden Konkurrenzsituation halten wir es für wichtig, Öffentlichkeitsarbeit für die Friedhöfe zu betreiben, um den Bürgerinnen und Bürgern alle wichtigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Ein wesentliches Instrument ist hierbei der Internetauftritt. Auf der Internet-Seite der Stadt Sassenberg finden sich Beschreibungen der Bestattungsmöglichkeiten und zur Gestaltung der Grabstätten. Daneben werden Informationen zu den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern gegeben. Weiterhin sind die Friedhofs- und die Friedhofsgebührensatzung hinterlegt. Darüber hinaus hat die Stadt Sassenberg einen Flyer erstellt, der in übersichtlicher Weise die relevanten Informationen einschließlich Vorgaben für die Gestaltung der Grabstätten und der Gebühren enthält. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Friedhöfen mit Friedhofsplänen sowie zur Nutzung der beiden Trauerhallen fehlen derzeit aber noch.

Aufgrund der geringen Auslastung der beiden Trauerhallen und einer bestehenden Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen sollte die Stadt Sassenberg verstärkt Informationen zur Nutzung der beiden Trauerhallen in ihr Informationsangebot aufnehmen. Für den Internetauftritt bieten sich neben textlichen Informationen und der Berücksichtigung von Plänen auch die Einbeziehung von Fotos zur beispielhaften Darstellung des bestehenden und in Zukunft erweiterten Angebots an Grabstätten sowie der beiden Trauerhallen an.

→ **Empfehlung**

Um die Öffentlichkeitsarbeit weiter zu verbessern, sollte die Stadt Sassenberg ihr Informationsangebot ausbauen. So könnten insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen des Internetauftritts erweitert werden.

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

Bei der Stadt Sassenberg erfolgen keine Nachkalkulationen der Gebühren. Zwischen der Neukalkulation der Gebühren liegen lange Zeiträume. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist gering.

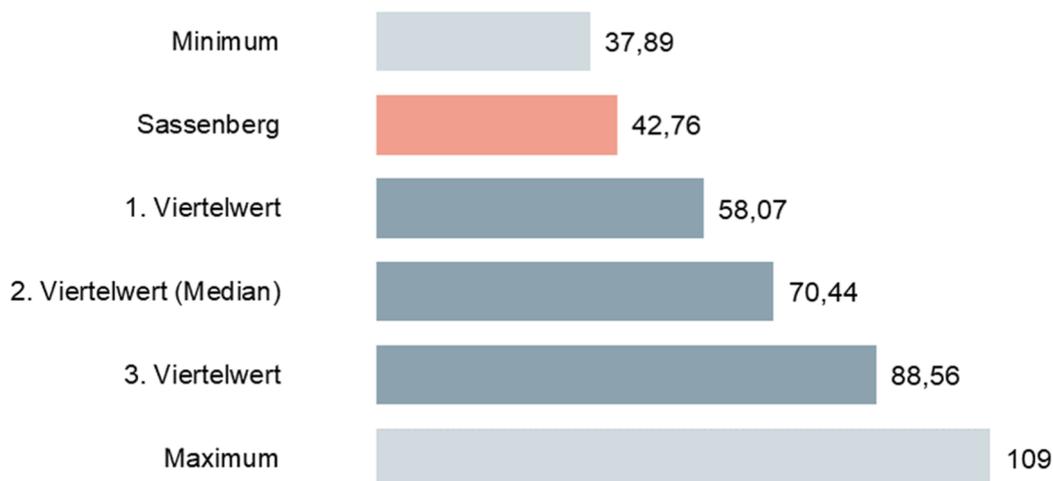
Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die gebührenrelevanten Gesamtkosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten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

Die Gebührenkalkulation erfolgt in der **Stadt Sassenberg** durch das Friedhofsamt. Das Friedhofsamt konnte die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten auf Basis von Ist-Kosten zur Verfügung stellen.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in der Vorkalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. In der Stadt Sassenberg werden die Friedhofsgebühren im Abstand von drei bis fünf Jahren neu kalkuliert. Die Stadt gleicht Unterdeckungen aus Vorjahren nicht in den Folgejahren aus.

Regelmäßige Gebührenkalkulationen helfen, Preissteigerungen zeitnah zu berücksichtigen und Gebührensprünge bei einzelnen Grabarten zu vermeiden. Dies würde sich positiv auf den Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen auswirken, der gering ist.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Sassenberg berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³⁴ 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 reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt Sassenberg sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Die Gebührensatzung für das Friedhofs- und Bestattungswesen wurde von der Stadt Sassenberg zum 01. Juli 2022 neu gefasst.

→ Empfehlung

Die Stadt Sassenberg sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulationen kann die Stadt Preissteigerungen zeitnah berücksichtigen und so Gebührensprünge vermeiden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Sassenberg setzt bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren keine Äquivalenzziffern ein.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁵ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Bei der Gebührenkalkulation werden in der **Stadt Sassenberg** die Vorteile bestimmter Grabarten nicht erfasst. Über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen kann die Stadt Einfluss auf die Kosten der verschiedenen Grabarten nehmen. Hierdurch ist es möglich, das Nachfrageverhalten auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen zu steuern. Dazu kann die Stadt Sassenberg bei der Kalkulation der Höhe der Gebührensätze den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechts, der Art der Pflege und ver-

³⁴ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

³⁵ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

schiedenen anderen Kriterien Rechnung tragen. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, sollten gleichmäßig verteilt werden. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten sollten ebenfalls Berücksichtigung finden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Vorteile einzelner Grabarten Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.

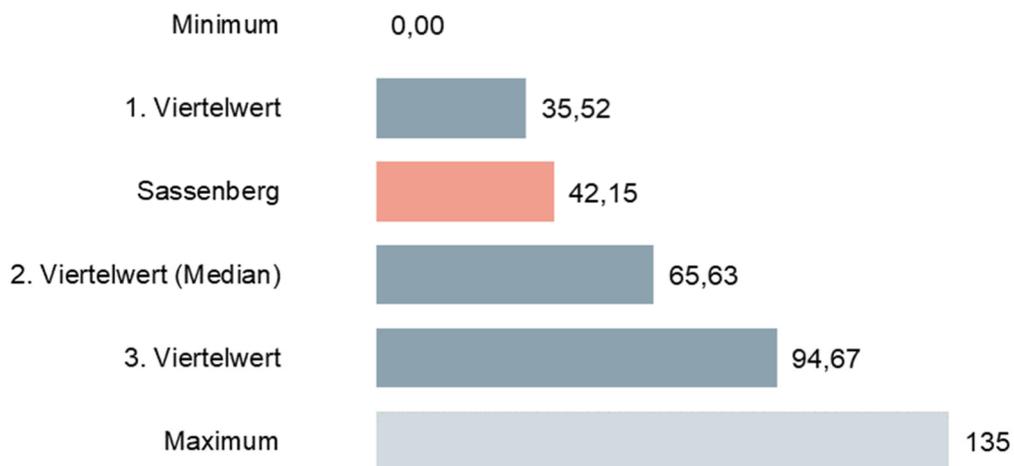
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad der beiden Trauerhallen ist gering. Eine umfassende Information über die Trauerhallen und eine aktive Bewerbung finden zurzeit nicht statt.

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.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad für die beiden Trauerhallen auf dem Friedhof Düsbergstraße und in Füchtorf ist mit rund 42 Prozent vergleichsweise gering. Die beiden Trauerhallen verursachen rund zwölf Prozent der Gesamtkosten der drei kommunalen Friedhöfe. Hinzu kommt, dass der Anteil der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen mit 61 Prozent im mittleren Bereich liegt.

In Sassenberg besteht eine Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen, deren Abschiedsräume genutzt werden. Eine Erhöhung der Nutzungsgebühren für die beiden städtischen Trauerhallen könnte die Tendenz in diese Richtung verstärken.

Die Friedhofshalle in Füchtorf wurde 1981 und die Trauerhalle am Friedhof Düsbergstraße 1985 in Betrieb genommen.

Bei der im Rahmen dieser Prüfung am 31. August 2022 vorgenommenen Begehung wurde kein offensichtlich bestehender Sanierungsstau festgestellt. Doch ist bei Gebäuden dieses Alters zunehmend mit entsprechenden Aufwendungen, insbesondere in energetischer Hinsicht (Heizungsanlage, Wärmedämmung), zu rechnen.

Die Stadt Sassenberg sollte im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Friedhofskonzeptes erwägen, die Nutzungsmöglichkeiten der Trauerhallen für andere Zwecke zu erweitern. Dies könnten Lesungen oder andere pietätvolle Veranstaltungen, Konzerte oder auch Kunstausstellungen sein. Darüber hinaus sollte das Angebot der Trauerhallen in die zu optimierende Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte die weitere Nutzung der beiden Trauerhallen in den aktuellen Umstrukturierungsprozess für die kommunalen Friedhöfe einbeziehen. Daneben sollte auf die Möglichkeiten der Nutzung der Trauerhallen aktiv hingewiesen und diese in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.

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

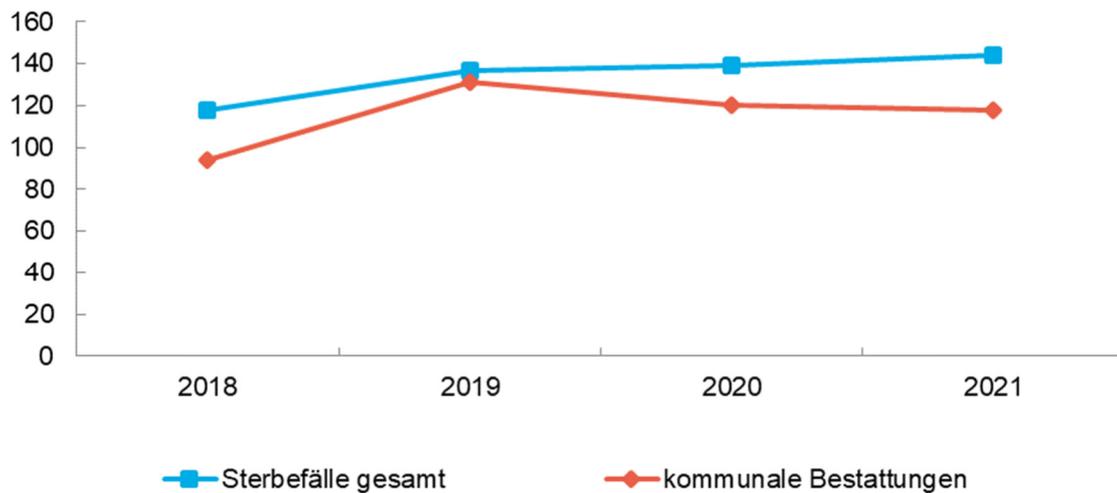
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und

- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Zum Stichtag 31. Dezember 2021 hat **Stadt Sassenberg** 14.215 Einwohner und Einwohnerinnen. Nach einer Bevölkerungsprognose von IT.NRW wird die Bevölkerungszahl der Stadt Sassenberg bis zum Jahr 2040 relativ konstant bleiben. Gleichzeitig soll sich danach die Zahl der über 80-Jährigen mehr als verdoppeln. Diese Entwicklung zeigt die Notwendigkeit, kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur auch im gemeindlichen Friedhofswesen zu reagieren.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Sassenberg 2018 bis 2021



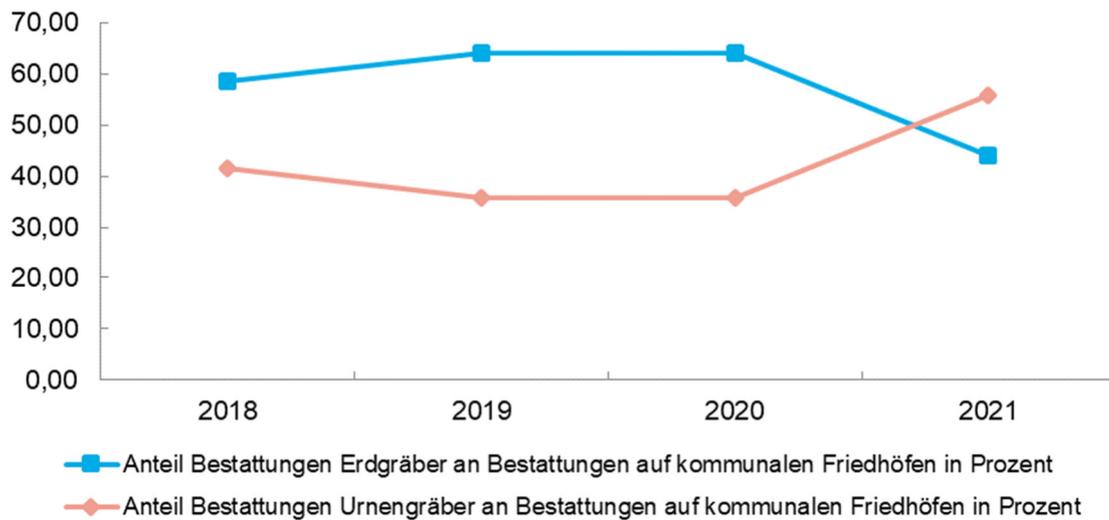
Im Betrachtungszeitraum ist die Zahl der Sterbefälle von 118 in 2018 auf 144 im Jahr 2021 angestiegen. Die Zahl der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen ist von 94 im Jahr 2018 deutlich auf 131 im Jahr 2019 angestiegen, seitdem aber wieder rückläufig. Sie liegt im Jahr 2021 bei 118 Bestattungen. Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen liegt damit bei rund 82 Prozent und bewegt sich im Bereich des mittleren Wertes der Vergleichskommunen.

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

Kennzahlen	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	44,07	6,25	30,51	41,24	44,92	62,37	25
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	55,93	37,63	51,52	57,69	67,03	93,75	25

Der Anteil von Bestattungen in Erdgräbern ist in der Stadt Sassenberg rückläufig. Während im Jahr 2018 noch rund 59 Prozent der Bestattungen in Erdgräbern erfolgten, sind es im Jahr 2021 lediglich 44 Prozent. Dieser Wert überschreitet den Median. In der gleichen Zeit ist der Anteil der Bestattungen in Urnengräbern von rund 41 Prozent in 2018 auf 56 Prozent angestiegen und ist niedriger als der Median.

Anteil Erd- und Urnenbestattungen Sassenberg in Prozent 2018 bis 2021



Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Erdreihengräber beinhalten auch Erdgemeinschaftsfelder auf der grünen Wiese und mit Bodendeckern. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen. Die Urnenreihengräber beinhalten auch die Urnengemeinschaftsfelder auf Wiesen und mit Bodendeckern. Urnengräber an Bäumen erfassen auch die Partnerbaumgräber und die Baumgemeinschaftsgräber.

Anhand dieses Vergleiches lässt sich der landesweit zu beobachtende Wandel im Bestattungswesen auch in der Stadt Sassenberg nachvollziehen.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, so hat sich dies bis zum Jahr 2010 in zahlreichen Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt. Heute liegt der Anteil der Sargbestattungen teilweise unter 30 Prozent. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach sogenannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit nicht um die Pflege kümmern müssen.

Strukturelle Anpassungen zum Beispiel aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (insbesondere starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (zum Beispiel muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird den strukturellen gesellschaftlichen Veränderungen, wie sie sich in einer höheren Mobilität und kleineren Familien ausdrückt, aber

auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen.

Die Stadt Sassenberg befasst sich bereits seit einigen Jahren insbesondere mit einer am geänderten Bedarf orientierten Weiterentwicklung der Angebote auf den drei kommunalen Friedhöfen, um dieser sich verändernden Bestattungskultur in wirtschaftlicher Weise Rechnung zu tragen.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

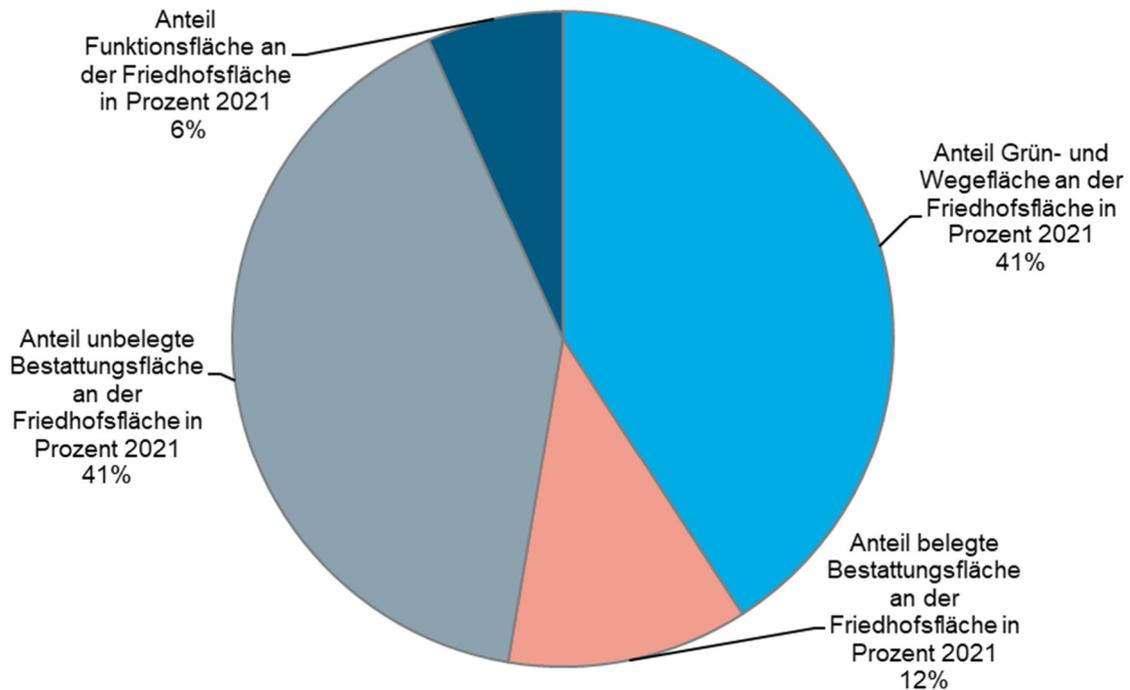
- Durch das neue Friedhofskonzept soll die Belegungsintensität der vorhandenen Bestattungsfläche erhöht werden.

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

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

Bei der **Stadt Sassenberg** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Aufteilung der Friedhofsflächen Sassenberg in Prozent



Wie in den meisten Kommunen entfällt auch in Sassenberg der überwiegende Teil der Fläche auf die Grün- und Wegefläche sowie die unbelegte Bestattungsfläche. Der Anteil der belegten Bestattungsfläche ist dagegen vergleichsweise gering.

Die Stadt Sassenberg ist Teil der Münsterländischen Parklandschaft mit einem hohen Freizeit- und Erholungswert. Im Vergleich zu einer Vielzahl anderer Kommunen müssen die städtischen Friedhöfe insoweit nicht diese Aufgaben erfüllen.

Bei der Besichtigung der drei Friedhöfe am 31. August 2022 wurde ein vergleichsweise großer Anteil unbelegter Grabstätten festgestellt. Diese sogenannten „Flickenteppiche“ nehmen nach Auskunft der Stadt Sassenberg zu. Bei den Flickenteppichen handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Kommune gepflegt werden müssen. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen häufig als aufwendig und personalintensiv dar. Zwar sollte die Stadt dauerhaft eine ausreichend große Anzahl von Grabstätten zur Neubelegung vorhalten. Gleichwohl sollte aber die Anzahl dieser freien Grabstätten im Verhältnis zur Gesamtzahl freier Grabstätten nicht zu einem Überangebot führen. Auch dies sollte bei der anstehenden Neustrukturierung des Friedhofswesens berücksichtigt werden. Die Stadt Sassenberg beabsichtigt, diese Leerflächen im Rahmen einer Umgestaltung für neue Bestattungsformen zu öffnen.

Die Stadt Sassenberg bietet die Möglichkeit, die Nutzungsrechte bei Erd- und Urnenwahlgräbern mit individuell gestalteten Fristen zu verlängern. Dies führt häufig zu einer längeren Nutzung der Wahlgräber und hält die Auslastung der Friedhöfe auf dem gegebenen Niveau. Die Gebühren werden je Grabstelle und Jahr bemessen und sind bei Erdgräbern deutlich höher als bei Urnengräbern.

Im Jahr 2021 erfolgten 31 Verlängerungen an Nutzungsrechten bei Wahlgrabstätten. Um die Ruhezeit von dreißig Jahren zu wahren, ist bei Sterbefällen eine Verlängerung der Nutzungsdauer um den jeweils notwendigen Zeitraum erforderlich. Wenn kein Sterbefall eingetreten ist und das Nutzungsrecht an der Grabstätte ausläuft, erfolgt überwiegend eine Verlängerung der Nutzungszeit um fünf oder zehn Jahre.

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 Trauerhallen darstellen.

Flächenanteile der belegten Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent 2021

Kennzahlen	Sassenberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Flächenanteile der belegten Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent 2021	22,49	10,83	23,24	36,93	43,39	89,33	17

Es wird deutlich, dass der Anteil belegter Grabstellen in **Sassenberg** vergleichsweise gering ist. Dies gilt besonders für den Anteil der belegten Urnengräber an der Bestattungsfläche. Während allerdings im Jahr 2000 zwei Urnenbestattungen erfolgten, waren es im Jahr 2010 bereits 25. Im Jahr 2020 lag die Zahl der Urnenbestattungen bei 43 und erreicht im Jahr 2021 mit 66 Bestattungen einen neuen Höhepunkt. Dieser Trend hin zu Urnenbestattungen ist der Stadt Sassenberg bekannt.

Die Stadt Sassenberg befasst sich bereits seit Jahren mit den aus der veränderten Bestattungskultur sich ergebenden erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen. Eine Arbeitsgruppe der Fraktionen des Rates setzt sich dabei auf Grundlage eines externen Gutachtens intensiv mit den damit verbundenen Fragen auseinander. Dabei ist auch die Frage von Bedeutung, ob der Betrieb und die Unterhaltung der drei kommunalen Friedhöfe weiterhin durch die beiden externen Dienstleister oder durch die Stadt Sassenberg selbst erfolgen soll.

Wie bereits beschrieben, strebt die Stadt Sassenberg eine Kommunalisierung der Wahrnehmung dieser Aufgaben an. Auf diesem Wege lässt sich ein flexibler Einsatz der Mitarbeitenden und eine bessere Steuerung der Vergabe von Grabstätten erreichen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Sassenberg wird im Rahmen des anstehenden Umstrukturierungsprozesses am Nachfrageverhalten orientierte Bestattungsarten anbieten. Auch werden in Zukunft zusammenhängende Freiflächen für eine wirtschaftlichere Nutzung vorgesehen. Dies wird durch die erfolgende Kommunalisierung des Betriebs der Friedhöfe erleichtert.

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 Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Vor diesem Hintergrund analysiert die **Stadt Sassenberg** die Entwicklung des Grabwahlverhaltens. Dies erfolgt noch nicht in systematischer Form. Allerdings haben Bereisungen der Arbeitsgruppe stattgefunden, um auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Alternativen für eine Umgestaltung der kommunalen Friedhöfe zu erschließen. Dazu soll auch eine Vereinheitlichung der Gestaltungsrichtlinien gehören.

Die Vergabe der Grabstätten erfolgt durch beauftragte Friedhofsgärtnereien, durch die auch die Bewirtschaftung der Friedhöfe erfolgt. Da die Planung und Verwaltung der Friedhöfe sowie die Bearbeitung von Anträgen (Beerdigung, Grabmalerrichtung, vorzeitige Einebnung) bei der Stadt liegt, ist aufgrund dieser Aufgabenteilung eine enge Abstimmung erforderlich. Dies gilt gerade für die Vergabe von Grabstätten, die auf Basis der Friedhofsplanung mit dem Ziel erfolgen sollte, zusammenhängende Freiflächen für eine wirtschaftlichere Nutzung zu schaffen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Schaffung neuer Grabarten zu sehen. So wurde die Nachfrage nach Urnenbeisetzungen in den zurückliegenden Jahren besonders berücksichtigt. In Zukunft soll auch der steigende Bedarf von pflgefreien Grabstätten aufgegriffen werden.

Für die langfristige Planung und flächenbezogen konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufs von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von Flickenteppichen. Diese ergeben sich durch freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Entsprechende Informationen hierzu ergeben sich in Sassenberg aus den in der Fachsoftware hinterlegten Informationen zu den Grablaufzeiten. Diese sollten in Zukunft verstärkt zu Steuerungszwecken herangezogen werden.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Sassenberg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	37
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	45
Neukäufe Urnengräber 2021	48
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	1

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, inwieweit der Bedarf neuer Grabstellen durch freiwerdende Grabstellen gedeckt werden kann. Bei den Erdgräbern werden jedes Jahr 18 Prozent weniger an Grabstellen benötigt als frei werden. Die Stadt Sassenberg plant, auf Grabfeldern mit nur noch wenigen Erdgräbern langfristig andere Grabformen zu nutzen.

Ein grundlegend anderes Bild ergibt sich bei den Urnengrabstellen. Hier ist die Anzahl der Neukäufe erheblich höher als die Zahl der jährlich freiwerdenden Grabstellen. Dies hat die Stadt Sassenberg erkannt und zusätzliche Urnengrabfelder angelegt. Darüber hinaus sollen im Rahmen der Flächensteuerung zusätzliche Urnengrabfelder geschaffen werden. Weiterhin sollte die

Stadt Sassenberg prüfen, ob dem geänderten Grabwahlverhalten durch neue Formen der Urnenbestattungen Rechnung getragen werden kann.

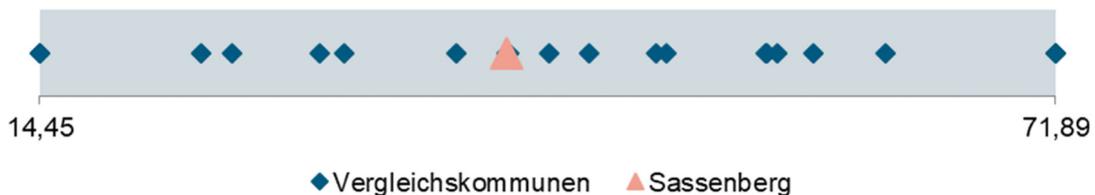
5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Der Stadt Sassenberg sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt.

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.

Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent 2021



Der Anteil der Grün- und Wegeflächen ist auf den kommunalen Friedhöfen in der **Stadt Sassenberg** im interkommunalen Vergleich eher gering. Der Anteil der Grünfläche ist als vergleichsweise hoch anzusehen, während der Wegeanteil gering ist.

Der Stadt Sassenberg sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen umfänglich bekannt. Auf dem alten Friedhof sind die Hauptwege gepflastert. Nebenwege sind mit einer wassergebundenen Decke versehen, die durch eine Pflasterung eingerahmt sind. Die wassergebundenen Wegedecken des Friedhofs in der Düsbergstraße sowie in Füchtorf bestehen überwiegend aus Dolomitsand.

Die Friedhöfe in der Stadt Sassenberg sind sehr umfangreich durch einen alten Heckenbestand geprägt. Hierbei handelt es sich um Weißdorn-, Thuja- und Buchenhecken. Diese Hecken sind ausgesprochen pflegeintensiv.

Die Grün- und Wegepflege wird im Wesentlichen durch die beauftragten externen Friedhofsgärtnereien gewährleistet. Es finden regelmäßig Begehungen seitens der Friedhofsverwaltung statt. Absprachen hinsichtlich konkreter Pflegemaßnahmen erfolgen zwischen der Friedhofsverwaltung und den beauftragten Friedhofsgärtnereien. Diese Absprachen erfolgen bei Bedarf. Allerdings sind keine Pflegestandards für die Grün- und Wegefläche fest definiert.

Erfahrungen aus einer Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen hat die Stadt Sassenberg noch nicht gesammelt. Ein Umgestaltungsprozess für die kommunalen Friedhöfe ist eingeleitet

und wird zurzeit konkretisiert. Einbezogen werden sollen auch Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes (grundsätzlicher Einsatz heimischer Gehölze, Schaffung von Nistplätzen). In diesem Zusammenhang ist auch insbesondere die Anlage von Wildblumenwiesen zu sehen.

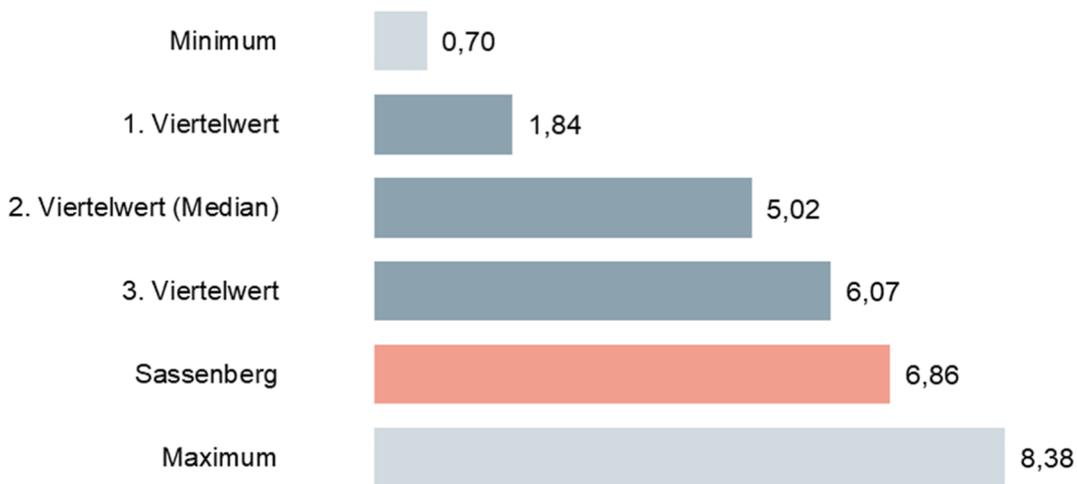
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Friedhöfe der Stadt Sassenberg sind maßgebend geprägt durch einen alten Heckenbestand, der sich als sehr pflegeintensiv erweist. Dies wirkt sich maßgebend auf die Unterhaltungsaufwendungen aus. Bislang hat die Stadt Sassenberg keine Standards für die Pflege der Grün- und Wegeflächen entwickelt.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die flächenbezogenen Unterhaltungsaufwendungen sind in der **Stadt Sassenberg** hoch.

Bei einer differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass die flächenbezogenen Kosten für die Unterhaltung der Grünflächen mit 10,64 Euro/qm ebenfalls hoch sind. Die Unterhaltungskosten für die Wegeflächen liegen dagegen mit 0,90 Euro/qm im mittleren Bereich.

Die städtischen Friedhöfe erhalten durch einen umfangreichen alten Heckenbestand ihr besonderes Gepräge (zum Beispiel Weißdornhecken auf dem Friedhof in Füchtorf). Diese Hecken fassen in der Regel Grabfelder ein, trennen teilweise aber auch bestehende Grabstätten innerhalb der Grabfelder. Der Heckenschnitt erfolgt zweimal im Jahr (Frühjahr, Herbst) und erweist sich als ausgesprochen arbeits- und damit auch kostenintensiv. Die Pflege der darüberhinausgehenden Grün- und der Wegeflächen ist dagegen wenig aufwändig.

Die bestehende Arbeitsgruppe befasst sich aktuell mit Fragen der Pflegestandards und der Friedhofsgestaltung. Es ist beabsichtigt, im Rahmen einer Änderung der Friedhofssatzung eine Vereinheitlichung der Gestaltungsvorgaben für die drei Friedhöfe herbeizuführen. Dies erscheint sachgerecht, um ein einheitliches Verständnis für die Gestaltung der Friedhofsanlagen zu entwickeln und eine verbindliche Grundlage für die Arbeit externer Dienstleister oder der eigenen Mitarbeitenden darzustellen.

So könnte eine differenzierte Aufstellung der Pflegestandards je Friedhofsteil insbesondere die Bestandteile der Grünanlagen (zum Beispiel Rasen, Stauden, Formhecken, Bäume), der jeweiligen Pflegeziele (zum Beispiel die Fläche besitzt eine dichte Grasnarbe, Wuchshöhe 6 cm bis 10 cm, maximale Laubabdeckung von 50 Prozent), die regelmäßigen Pflegearbeiten mit der Anzahl der Durchgänge und dem jeweiligen Zeitraum umfassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Sassenberg sollte Pflegestandards entwickeln und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.

Die Stadt Sassenberg sollte bei der anstehenden Kommunalisierung der Friedhofsbewirtschaftung darauf achten, dass neben einer Anpassung an das sich verändernde Nachfrageverhalten der dann gegebene Pflegeumfang nicht zu einer weiteren Erhöhung der flächenbezogenen Aufwendungen führt. Angedachte Maßnahmen sollten in diesem Lichte betrachtet werden.

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Flächen, die intensiver genutzt werden, zum Beispiel an den Hauptachsen, können dagegen auch intensiver gepflegt und damit ansprechender gestaltet sein.

Auch die Wegepflegeleistungen sollten auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentriert werden. Damit einher geht die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. So könnten beispielsweise nur die Hauptwege auf den Friedhöfen gepflastert werden. Seitenwege werden mit wassergebundener Befestigung aufgearbeitet und Wege von geringerer Bedeutung werden zu „Grünwegen“ umgestaltet. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplittete Wege) sollten, soweit vorhanden, sukzessive zurückgebaut werden.

Die Friedhofspflege kann auch durch die Struktur der Grabfelder beziehungsweise durch das Angebot entsprechender Grabtypen wirtschaftlicher gestaltet werden. So lassen sich zum Beispiel Rasengräber vergleichsweise kostengünstig pflegen. Doch auch hierbei ist auf die Anordnung der Rasengräber und die Gestaltung der Zwischenflächen zu achten, um den Pflegeaufwand möglichst gering zu halten.

Pflegeleistungen sollten systematisch überwacht werden, um Ausführungs- und Leistungsmängel zu vermeiden und eine kontinuierliche Qualität sicherzustellen. Der Aspekt der Auswertung umfasst auch ein regelmäßiges Anpassen der Pflegestandards an die Nutzungsintensität der Friedhofsteilbereiche. In der Stadt Sassenberg erfolgen zurzeit anlassbezogene Begehungen von Mitarbeitenden der Friedhofsverwaltung. Hierbei werden auch Absprachen mit den beauftragten Friedhofsgärtnereien getroffen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 / 2023 – Friedhofswesen

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Friedhofsmanagement					
F1	In der Stadt Sassenberg fehlen strategische Ziele für das Friedhofswesen. Diese werden zurzeit erarbeitet. Durch eine Konkretisierung der zu entwickelnden Ziele und die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	144	E1	Die Stadt Sassenberg sollte für die Entwicklung des Friedhofswesens strategische Ziele erarbeiten. Mithilfe von Kennzahlen sollte die Stadt messen, ob sie die Ziele erreicht und die Steuerung optimieren.	144
F2	Die Stadt Sassenberg nutzt bereits Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Nutzungsmöglichkeiten darzustellen.	145	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit weiter zu verbessern, sollte die Stadt Sassenberg ihr Informationsangebot ausbauen. So könnten insbesondere die Informationsmöglichkeiten im Rahmen des Internetauftritts erweitert werden.	146
Gebühren					
F3	Bei der Stadt Sassenberg erfolgen keine Nachkalkulationen der Gebühren. Zwischen der Neukalkulation der Gebühren liegen lange Zeiträume. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist gering.	147	E3	Die Stadt Sassenberg sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um darüber die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und in den Folgejahren zu berücksichtigen. Durch regelmäßige Gebührenkalkulationen kann die Stadt Preissteigerungen zeitnah berücksichtigen und so Gebührensprünge vermeiden.	148
F4	Die Stadt Sassenberg setzt bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren keine Äquivalenzziffern ein.	148	E4	Die Stadt Sassenberg sollte zur Steuerung des Nachfrageverhaltens und zur angemessenen Berücksichtigung der individuellen Vorteile einzelner Grabarten Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen.	149
F5	Der Kostendeckungsgrad der beiden Trauerhallen ist gering. Eine umfassende Information über die Trauerhallen und eine aktive Bewerbung finden zurzeit nicht statt.	149	E5	Die Stadt Sassenberg sollte die weitere Nutzung der beiden Trauerhallen in den aktuellen Umstrukturierungsprozess für die kommunalen Friedhöfe einbeziehen. Daneben sollte auf die Möglichkeiten der Nutzung der Trauerhallen aktiv hingewiesen und diese in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F6	Die Friedhöfe der Stadt Sassenberg sind maßgebend geprägt durch einen alten Heckenbestand, der sich als sehr pflegeintensiv erweist. Dies wirkt sich maßgebend auf die Unterhaltungsaufwendungen aus. Bislang hat die Stadt Sassenberg keine Standards für die Pflege der Grün- und Wegeflächen entwickelt.	158	E6	Die Stadt Sassenberg sollte Pflegestandards entwickeln und verschriftlichen. Dies bietet eine verlässliche Handlungsgrundlage für alle Beteiligten.	159

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de