

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Drolshagen im
Jahr 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| Gesamtbericht | 1 |
| 0. Vorbericht | 5 |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen | 5 |
| 0.1.1 Managementübersicht | 5 |
| 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Drolshagen | 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 | 11 |
| 0.5 Prüfungsmethodik | 12 |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich | 12 |
| 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten | 13 |
| 0.5.3 gpa-Kennzahlenset | 13 |
| 0.6 Prüfungsablauf | 14 |
| 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen | 15 |
| 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit | 20 |
| 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse | 21 |
| 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drolshagen | 27 |
| 0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung | 27 |
| 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme | 28 |
| 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drolshagen | 31 |
| 1. Finanzen | 33 |
| 1.1 Managementübersicht | 33 |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik | 34 |
| 1.3 Haushaltssituation | 35 |
| 1.3.1 Haushaltsstatus | 36 |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse | 38 |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse | 41 |
| 1.3.4 Eigenkapital | 45 |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen | 47 |
| 1.4 Haushaltssteuerung | 55 |
| 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung | 55 |
| 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation | 58 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1.4.3 | Ermächtigungsübertragungen | 59 |
| 1.4.4 | Fördermittelmanagement | 63 |
| 1.4.5 | Kredit- und Anlagemanagement | 65 |
| 1.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 70 |
| 2. | Gremienarbeit | 78 |
| 2.1 | Managementübersicht | 78 |
| 2.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 79 |
| 2.3 | Profil Gremienarbeit | 79 |
| 2.3.1 | Aufwendungen | 80 |
| 2.3.2 | Gremienstruktur | 82 |
| 2.3.3 | Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder | 87 |
| 2.3.4 | Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder | 92 |
| 2.3.5 | Digitalisierung der Gremienarbeit | 94 |
| 2.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 97 |
| 3. | Vergabewesen | 98 |
| 3.1 | Managementübersicht | 98 |
| 3.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 99 |
| 3.3 | Organisation des Vergabewesens | 99 |
| 3.3.1 | Organisatorische Regelungen | 100 |
| 3.3.2 | Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung | 103 |
| 3.4 | Allgemeine Korruptionsprävention | 105 |
| 3.5 | Sponsoring | 110 |
| 3.6 | Nachtragswesen | 111 |
| 3.6.1 | Abweichungen vom Auftragswert | 112 |
| 3.6.2 | Organisation des Nachtragswesens | 114 |
| 3.7 | Maßnahmenbetrachtung | 115 |
| 3.8 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 116 |
| 4. | Informationstechnik an Schulen | 119 |
| 4.1 | Managementübersicht | 119 |
| 4.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 120 |
| 4.3 | IT an Schulen | 120 |
| 4.3.1 | IT-Steuerung | 121 |
| 4.3.2 | Stand der Digitalisierung | 124 |
| 4.3.3 | IT-Sicherheit | 127 |
| 4.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 130 |
| 5. | Ordnungsbehördliche Bestattungen | 131 |
| 5.1 | Managementübersicht | 131 |
| 5.2 | Inhalt, Ziele und Methodik | 131 |
| 5.3 | Örtliche Strukturen | 132 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 5.4 | Rechtmäßigkeit | 134 |
| 5.4.1 | Bestattungsrechtliche Fristen | 134 |
| 5.4.2 | Ermittlung von Bestattungspflichtigen | 136 |
| 5.4.3 | Art der Bestattung | 137 |
| 5.4.4 | Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme | 137 |
| 5.4.5 | Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten | 139 |
| 5.5 | Verfahrensstandards | 139 |
| 5.6 | Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung | 141 |
| 5.6.1 | Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung | 142 |
| 5.6.2 | Aufwendungen | 142 |
| 5.6.3 | Kostenerstattungen durch Dritte | 144 |
| 5.7 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 145 |
| | Kontakt | 146 |

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen 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 Stadt Drolshagen kann den **Haushaltsausgleich** darstellen und erzielt 2017 bis 2021 durchgängig positive Jahresergebnisse. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt insgesamt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Die Stadt Drolshagen plant vor diesem Hintergrund im Haushaltsplan 2022 mit einem Jahresüberschuss und ab 2023 durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. Diese können jedoch durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die Daten sprechen für eine vorsichtige Haushaltsplanung seitens der Stadt Drolshagen.

Das **Eigenkapital** konnte 2021 im Vergleich zu 2017 ausgebaut werden. Es liegt jedoch im Verhältnis zur Bilanzsumme deutlich unter dem Durchschnitt anderer vergleichbarer Kommunen.

Die Stadt gehört einwohnerbezogen zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten **Investitions- und Liquiditätskrediten**. Die vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten aus Krediten konnten im Betrachtungszeitraum jedoch kontinuierlich weiter abgebaut werden.

Die Stadt Drolshagen kann den durch **Abschreibungen** und Abgängen bedingten Werteverzehr ihres Anlagevermögens nicht durch ausreichende Investitionen ausgleichen. Sie hat die Notwendigkeit von Investitionen aber erkannt und umfangreiche Maßnahmen in den nächsten Jahren eingeplant.

Der Stadt Drolshagen liegen die wichtigsten Informationen zur Steuerung ihres Haushalts vor. Ein **Finanzcontrolling** ist aber noch nicht etabliert. Im Kredit- und Anlagemanagement fehlt es an strategischen Vorgaben und verbindlichen Regelungen. Bei der Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln besteht ebenfalls noch Optimierungsbedarf.

Die Stadt Drolshagen ist im Bereich **Gremienarbeit** gut aufgestellt. Die örtliche Gremienstruktur hat einen schlanken Zuschnitt und die Fachausschüsse orientieren sich an der Verwaltungsgliederung. Die Stadt Drolshagen hat ein effektives und vorausschauendes Sitzungsmanagement etabliert.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Stadt Drolshagen. Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sollte die Stadt zukünftig transparent auch online veröffentlichen.

Die Stadt Drolshagen hat 31 Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher und erreicht damit den interkommunalen Maximalwert. Mit der Aktualisierung der EntschVO NRW zum 01. Januar 2024 werden die Aufwandsentschädigungen deutlich ansteigen. Die Stadt sollte deshalb prüfen, ob die Anzahl Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher erforderlich ist.

Für die Durchführung von **Vergabeverfahren** hat sich die Stadt der zentralen Vergabeservice-stelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechts-sichere Durchführung von Vergabeverfahren. Zusätzlich hat die Stadt eine Submissionstelle für die Vergabeverfahren eingerichtet, die in Eigenregie durchgeführt werden. Bislang fehlt es an eindeutigen Zuständigkeitsregelungen zwischen beiden Stellen. Die Stadt Drolshagen sollte deshalb ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und um klare Zuständigkeitsregelungen erweitern.

Die **Maßnahmenbetrachtung** zeigte bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zum Teil Optimierungsbedarfe.

Für die Bereiche **Korruptionsprävention** und **Sponsoring** verfügt die Stadt über Dienstanweisungen. Zudem hat die Stadt 2014 eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt. Die Dienstanweisungen sind nicht mehr aktuell und sollten überarbeitet werden.

Die Stadt Drolshagen geht bei der **Informationstechnik an den Schulen** pragmatisch vor. Bei der Ausstattung der Schulen orientiert sich die Stadt an den Medienkonzepten und technisch pädagogischen Einsatzkonzepten der Schulen. Im Schuljahr 2021/2022 teilen sich drei Schülerinnen und Schüler ein IT-Endgerät. Präsentationstechnik steht in den Klassenräumen zur Verfügung. Die Netzwerk- bzw. Internetzugänge sind ausreichend performant vorhanden.

Eine schriftliche und verbindliche Gesamtstrategie für die Digitalisierung der Schulen wurde bisher noch nicht erarbeitet. Um die Digitalisierung ihrer Schulen auch Dauerhaft voranzutreiben sollte die Stadt Drolshagen die Erarbeitung einer schulübergreifenden Strategie in Form eines **Medienentwicklungsplanes** in Erwägung ziehen.

Bei den **IT-Sicherheitsstrukturen** sind Optimierungspotentiale vorhanden. Die Stadt Drolshagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind in der Stadt Drolshagen bisher nur vereinzelt erforderlich. Bei jedem Fall steht für die Stadtverwaltung das rechtmäßige und wirtschaftliche Handeln im Vordergrund.

Die Stadt hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung werden eingehalten. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Drolshagen rechtmäßig.

Intensive Ermittlungstätigkeit, konsequente Geltendmachung von Erstattungsansprüchen und günstige Bestattungsformen führen zu niedrigen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen in Drolshagen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Drolshagen

0.2.1 Strukturen

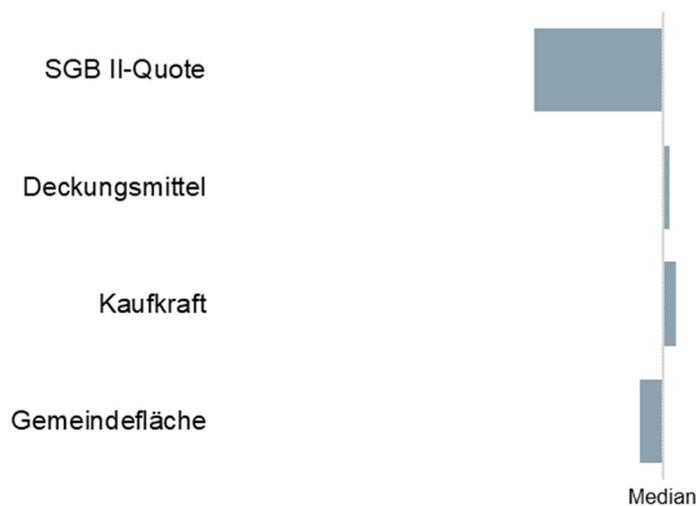
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Drolshagen. 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 der Stadt Drolshagen 2022



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

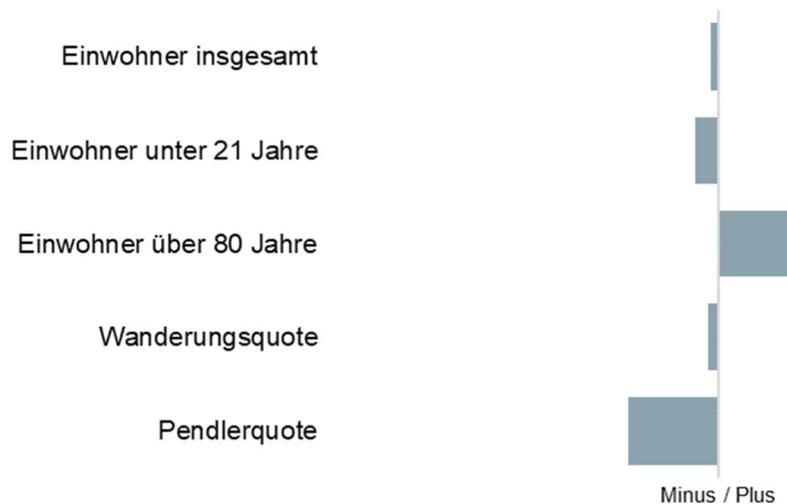
Die SGB II-Quote liegt 2022 bei 2,94 Prozent. Bei der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2016 lag der Wert bei 3,2 Prozent. Damit liegt Drolshagen unter dem 1. Viertelwert und sehr nahe am Minimalwert der geprüften mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft haben sich zur letzten überörtlichen Prüfung etwas verändert. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen und liegen je Einwohner in der Stadt Drolshagen bei 1.439 Euro. Im Vergleich dazu lag der Wert in der letzten überörtlichen Prüfung bei 1.110 Euro. Ebenso hat sich die Kaufkraft von 22.608 Euro je Einwohner auf 25.803 verbessert. Zu berücksichtigen ist, dass sich Vergleichswerte landesweit im Durchschnitt verbessert haben.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale der Stadt Drolshagen 2022



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

Seit der letzten überörtlichen Prüfung gehen die Einwohnerzahlen in Drolshagen kontinuierlich zurück. Liegt die Einwohnerzahl in Drolshagen Ende 2017 noch 11.837 Einwohner, sinkt die Zahl bis 2022 auf 11.618. Bei der Altersstruktur der Stadt zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Diese steigen von 649 in 2017 auf 764 in 2022. Der Anteil der Einwohner über 80 steigt damit von 5,48 Prozent in 2017 auf 6,57 Prozent in 2022 gemessen an der Gesamtbevölkerung. Im gleichen Zeitraum sinken die Einwohner unter 21 von 2.514 auf 2.378. Der Anteil an der Bevölkerung ist aber mit 21,23 Prozent 2017 und 20,46 Prozent 2022 deutlich größer.

Die Stadt verzeichnet auch bei der Wanderungsstatistik eine rückläufige Entwicklung. Die Stadt Drolshagen arbeitet gegen diesen Trend und stellt konkrete Überlegungen an, wie die Zukunft aussehen könnte. Hierzu hat sie eine Genossenschaft zur Entwicklung von Wohnraum gegründet. Weiterhin wurde eine Wohnungsbedarfsprognose erstellt, die u.a. auch die demografische Entwicklung analysiert und Themen, wie altersgerechtes Wohnen und Generationenwechsel aufgreift. Ein von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördertes Programm „Zukunftsquartier Drolshagen“ wurde initiiert. Dabei soll der Fokus auf neue flexible Wohnformen gelegt werden. Die Vorüberlegungen berücksichtigen die gesellschaftlichen Entwicklungen, die Versorgung mit lokal erzeugter Energie, nachhaltige Baustoffe, neue Mobilitätskonzepte, u.v.m.

Die Pendlerquote zeigt an, ob die Mehrheit der Berufstätigen ein- oder auspendelt. In Drolshagen zeigt die negative Pendlerquote an, dass die Mehrheit der Berufstätigen Einwohner beruflich auspendelt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung am 11. Juli 2019 in einer Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vor. Die Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses über die enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen sowie der Stellungnahme des Bürgermeisters erfolgte am 10. September 2019. Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung erfolgte am 26. September 2019.

Die Stadt Drolshagen hat sich im Nachgang mit den Feststellungen und Empfehlungen auseinandergesetzt und ist u.a. den Empfehlungen zur Anpassung des kalkulatorischen Zinssatzes sowie der Kalkulation der Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes gefolgt

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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)

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

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

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 Drolshagen wurde im Zeitraum Januar 2023 bis November 2023 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2021 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten der Jahre 2021 und 2022.

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

Geprüft haben:

| | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| Leitung der Prüfung | Torsten Binder |
| Finanzen | Florian Barbatello |
| Gremienarbeit | Dr. Matthias Reintjes, Meike Badur |
| Vergabewesen | Britta Wetter |
| Informationstechnik an Schulen | Lars Cramer |
| Ordnungsbehördliche Bestattungen | Nicole Orlob |

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch im Verwaltungsvorstand hat am 22. November 2023 stattgefunden.

Herne, den 12. Januar 2024

| | |
|------------------|----------------|
| Im Auftrag | Im Auftrag |
| gez. | gez. |
| Thomas Nauber | Torsten Binder |
| Abteilungsleiter | Projekteiter |

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---------------------------|--|------------|---|
| Haushaltssteuerung | | | |
| F1 | Der Stadt Drolshagen gelingt es nur teilweise ihre Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird vermehrt durch steigende Aufwendungen bestimmt. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen zukünftige Aufwandssteigerungen weiterhin soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen. |
| F2 | Die Stadt Drolshagen hat derzeit kein Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert. | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte ein formales Finanzcontrolling einrichten, um Planabweichungen frühzeitig erkennen zu können. Sie sollte ihr bis 2019 durchgeführtes Berichtswesen auf ein solches Finanzcontrolling aufbauen und wiedereinführen. |
| F3 | Die Stadt Drolshagen überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen. Investive Auszahlungsermächtigungen werden seit 2020 in einem deutlich geringeren Umfang vorgenommen. Der fortgeschriebene Ansatz wird durchschnittlich nur zu 38 Prozent in Anspruch genommen. | E3 | Ziel der Stadt Drolshagen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist. |
| F4 | Die Stadt Drolshagen hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Es fehlt noch an verbindlichen Prozessen zur Fördermittelrecherche. Jedoch wird ein solcher verbindliche Rahmen derzeit vorbereitet. | E4 | Die Stadt Drolshagen sollte strategische Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln beispielsweise in einer Dienstanweisung schriftlich festlegen. Dabei sollte sie auch festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwertes immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist. |
| F5 | Die Stadt Drolshagen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen etabliert. Bei der Fördermittelbewirtschaftung fehlen verbindliche Strukturen in Bezug auf Durchführung und Überwachung. Eine zentrale Dokumentation der Fördermaßnahmen erfolgt durch die Stabsstelle Zukunftsprojekte. | E5 | Die Stadt Drolshagen sollte den Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte Regelungen und Abläufe in Bezug auf die Überwachung von Auflagen und Fristen aus Förderbescheiden vereinheitlichen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat mittels eines Berichtswesens regelmäßig informieren. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|----------------------|--|------------|---|
| F6 | Die Stadt Drolshagen holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat bisher jedoch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt. | E6 | Die Stadt Drolshagen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten. |
| F7 | Die Stadt Drolshagen hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert. | E7 | Die Stadt Drolshagen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. |
| Gremienarbeit | | | |
| F1 | Die Stadt Drolshagen bildet den Maximalwert bei dem Einsatz von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern im interkommunalen Vergleich. | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte entsprechend der anstehenden Änderungen in der EntschVO NRW die Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher anpassen. Zudem sollte die Stadt Drolshagen erörtern, ob die Anzahl von Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen notwendig ist. |
| F2 | Die Stadt Drolshagen hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen. | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte eine Regelung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen und ergänzend automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung implementieren. |
| F3 | Die Stadt Drolshagen hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen. Bisher erfolgt noch keine vollständig papierlose Gremienarbeit. | E3 | Die Stadt Drolshagen sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notfallsituationen, die Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen schaffen. Des Weiteren sollte die Stadt mittelfristig eine durchgängig papierlose und digitalisierte Gremienarbeit für alle Gremienmitglieder angestrebt. |
| Vergabewesen | | | |
| F1 | Die Stadt hat mit der Vergabedienstanweisung Regelungen zum Vergabewesen verschriftlicht. Die Dienstanweisung ist nicht mehr auf dem aktuellen Stand und es fehlen klare Zuständigkeitsregelungen. | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und um klare Zuständigkeitsregelungen erweitern. |
| F2 | In der Stadt Drolshagen trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung. | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Gremienbeteiligung im Vorfeld einer beabsichtigten Ausschreibung durchführen. Außerdem sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--------------|--|------------|--|
| F3 | Die Stadt Drolshagen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. | E3 | Die Stadt Drolshagen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Hierzu könnten geeigneten Bediensteten bestellt werden oder die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geprüft werden. |
| F4 | Die Stadt Drolshagen hat eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen. Diese befindet sich nicht auf dem aktuellen Stand der Rechtslage. | | |
| F5 | Die Stadt Drolshagen hat bereits eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung der Korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt. Hier zeigen sich noch Optimierungsbedarfe. | E5.1 | Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption regelmäßig aktualisieren. |
| | | E5.2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche unabhängig von den ausführenden Personen vornehmen. |
| | | E5.3 | Die Stadt Drolshagen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen. |
| | | E5.4 | Die Stadt Drolshagen sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW verschriftlichen. |
| F6 | Mit der Dienstanweisung der Stadt Drolshagen zum Verfahren bei Sponsoring hat die Stadt bereits Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoring verschriftlicht. Die getroffenen Regelungen decken noch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken zu minimieren. | E6 | Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zum Verfahren bei Sponsoring überarbeiten. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und die Berichtspflicht im Falle von Sponsoringleistungen gegenüber dem Rat sollte sie dabei ergänzend aufnehmen. |
| F7 | Die Stadt Drolshagen hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. | E7 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---------------------------------------|--|------------|--|
| F8 | Die zentrale Vergabestelle wird nicht konsequent in Anspruch genommen. Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Drolshagen zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. | E8.1 | Die Stadt Drolshagen sollte die Vorteile der zentralen Vergabeserviceestelle konsequenter nutzen. Eine Inanspruchnahme bietet sich ab 10.000 Euro netto an, wie es die abgeschlossene Vereinbarung mit dem Kreis bereits vorsieht. |
| | | E8.2 | Die Stadt Drolshagen sollte Nachträge und deren Notwendigkeit ausreichend begründen und in den Vergabeunterlagen entsprechend dokumentieren. |
| | | E8.3 | Die Stadt Drolshagen sollte Ihre eigenen Vorgaben der Vergabedienstanweisung einhalten und die Entscheidung über die Auswahl des Vergabeverfahrens entsprechend begründen und dies dokumentieren. |
| | | E8.4 | Die Stadt Drolshagen sollte sicherstellen, dass die Ex-Post-Veröffentlichungen erfolgen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert werden. |
| | | E8.5 | Die Stadt Drolshagen sollte generell formelle Abnahmen vornehmen und die Ergebnisse in einem Abnahmeprotokoll dokumentieren. |
| Informationstechnik an Schulen | | | |
| F1 | Grundsätzlich sind in Drolshagen zwar Grundlagen für eine zielgerichtete Steuerung der Schul-IT vorhanden. Eine fehlende schriftliche Gesamtstrategie kann die Digitalisierung allerdings perspektivisch erschweren. | E1.1 | Um die Digitalisierung ihrer Schulen auch Dauerhaft voranzutreiben sollte die Stadt Drolshagen die Erarbeitung einer schulübergreifenden Strategie in Form eines Medienentwicklungsplanes in Erwägung ziehen. Er könnte auch die konkreten Projektpläne inklusiver der Meilensteinplanung enthalten. |
| | | E1.2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Kommunikation der an der Digitalisierung beteiligten Akteure formal regeln. |
| | | E1.3 | Die Stadt Drolshagen sollte den Beschaffungsprozess schriftlich regeln. Dabei sollte sie auch Vorgaben treffen, um die Homogenisierung der Schul-IT weiter voran zu treiben. Die Kommune sollte die Regelungen ebenfalls im Medienentwicklungsplan hinterlegen. |
| F2 | Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen sind in Drolshagen überdurchschnittlich ausgeprägt. Dennoch bestehen Optimierungspotentiale. | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|--|------------|---|
| Ordnungsbehördliche Bestattungen | | | |
| F1 | Bei der Stadt Drolshagen liegen keine konkreten verschriftlichen Standards für das Verfahren einer ordnungsbehördlichen Bestattung vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt. | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte Verfahrensstandards verbindlich verschriftlichen und Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen. |

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 Drolshagen 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)

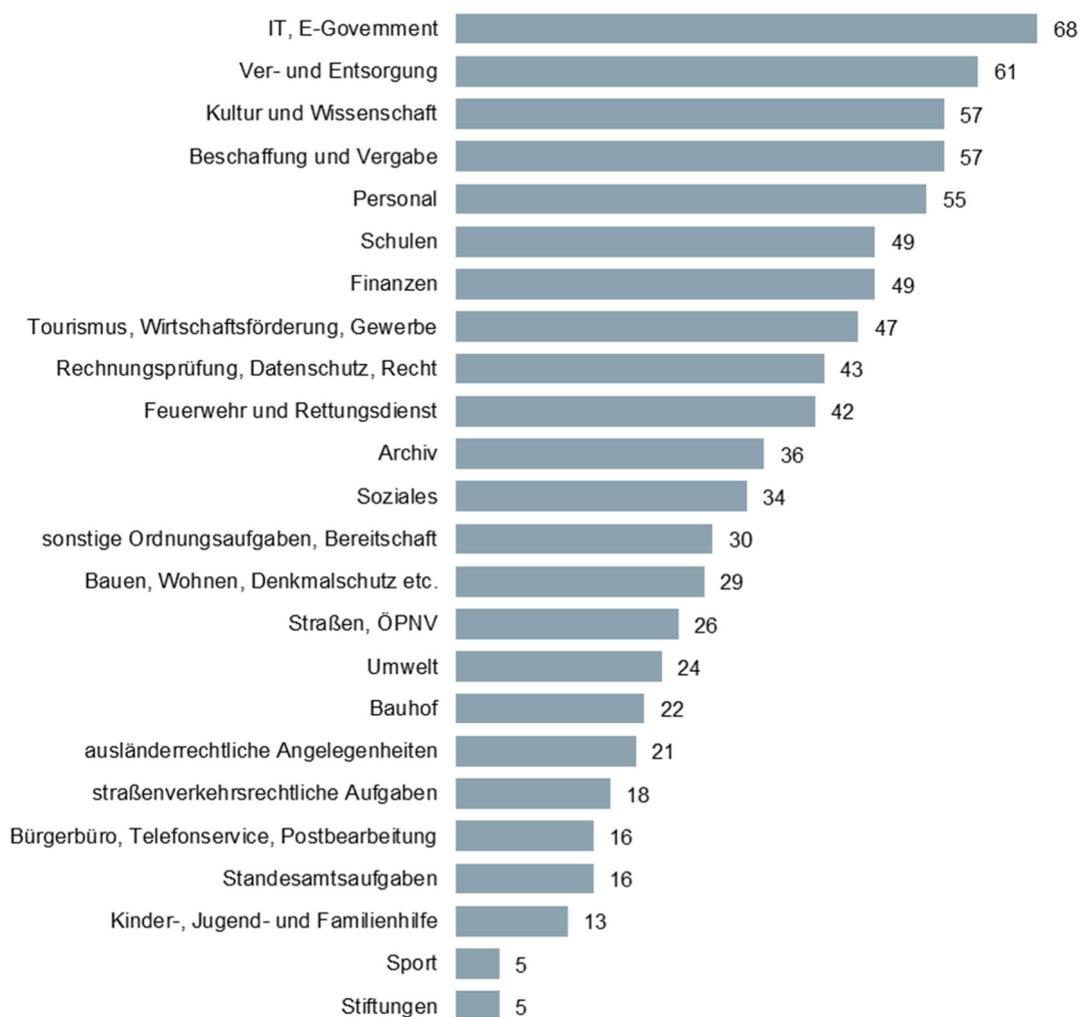
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 76 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 IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

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

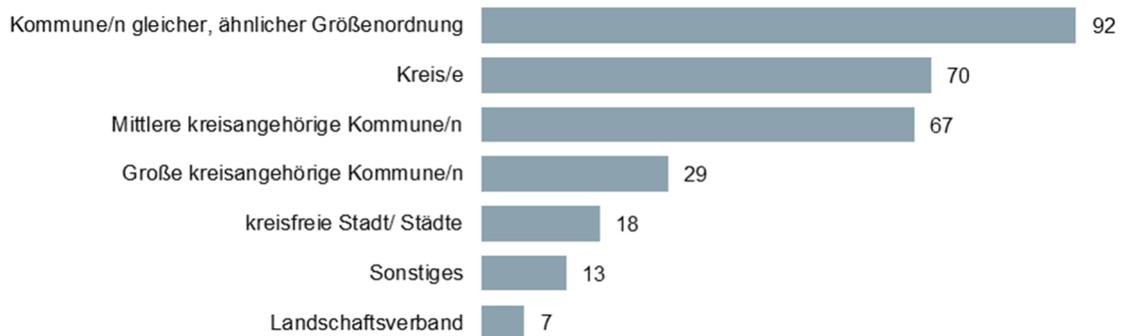


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

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



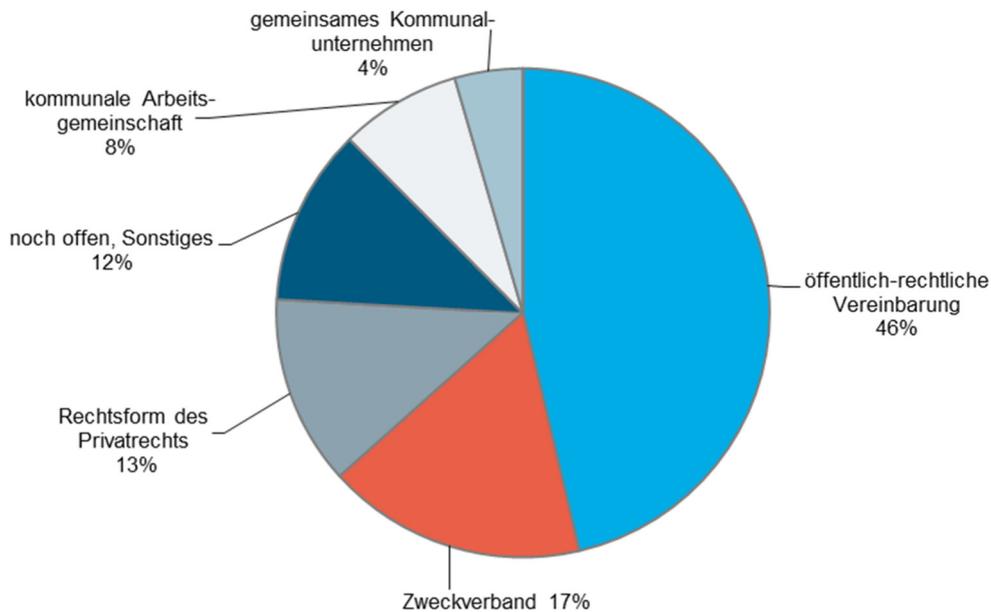
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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



Fast 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. die Akzeptanz in der Bürgerschaft 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. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drolshagen

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

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt an, dadurch die Aufgaben wirtschaftlicher und mit einer höheren Qualität zu erledigen und die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern. Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen und eine ähnliche Ausgangslage sind nach Einschätzung der Stadt Drolshagen die wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine gute Zusammenarbeit.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Drolshagen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Datenschutz, Archiv, Beschaffung, Vergaben, e-Government und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Feuerwehr, Volkshochschule, Musikschule, Abfallwirtschaft, Schulen, Tourismus, u.v.m).

Die Stadt Drolshagen arbeitet intensiv im Tourismusbereich mit den umliegenden Kommunen zusammen. Der Zweckverband Tourismusverband Biggensee-Listersee umfasst die fünf Anliegerkommunen der Seen Attendorn, Drolshagen, Meinerzhagen und Olpe.

Weiterhin hat sich Drolshagen gemeinsam mit Attendorn, Olpe und Wenden zur LEADER-Region zusammengeschlossen. Dabei handelt es sich um ein Förderprogramm der Europäischen Union und es Landes Nordrhein-Westfalen zur Stärkung des ländlichen Raums.

Im Bereich Musikschule gibt es eine intensive Zusammenarbeit mit den umliegenden Kommunen. Es gibt gemeinsame Orchester und Unterrichtsstunden werden im Wege der Lehrerabordnungen eingekauft. Die Zusammenlegung der Musikschulen bzw. Ausgründung auf einen Verein als Träger ist seinerzeit nicht zustande gekommen.

Aktuell überlegt die Stadt Drolshagen, ob für die Einrichtung einer Meldestelle für Hinweisgeber nach dem Hinweisgeberschutzgesetz eine interkommunale Zusammenarbeit möglich ist.

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 ergänzende Gespräche vor Ort 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 80 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 Drolshagen.

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

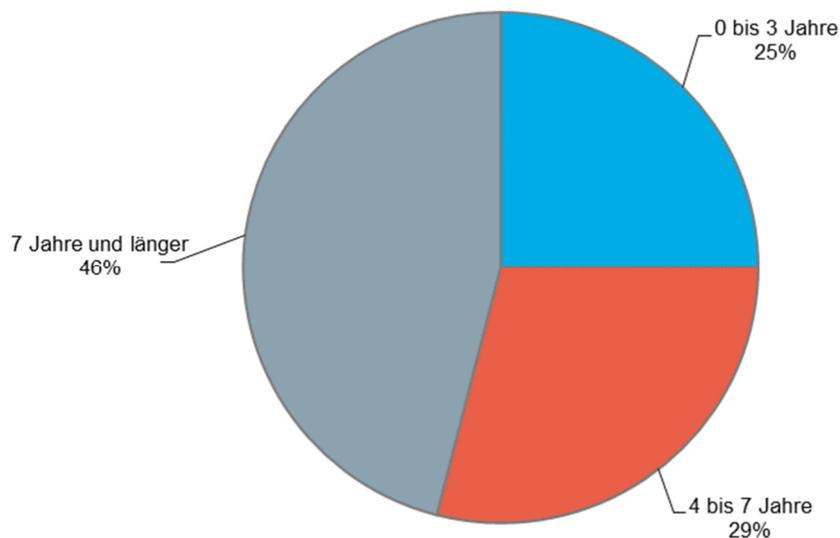


- In 67 von 80 Kommunen (84 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.

- Nur in vier Fällen (fünf 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.

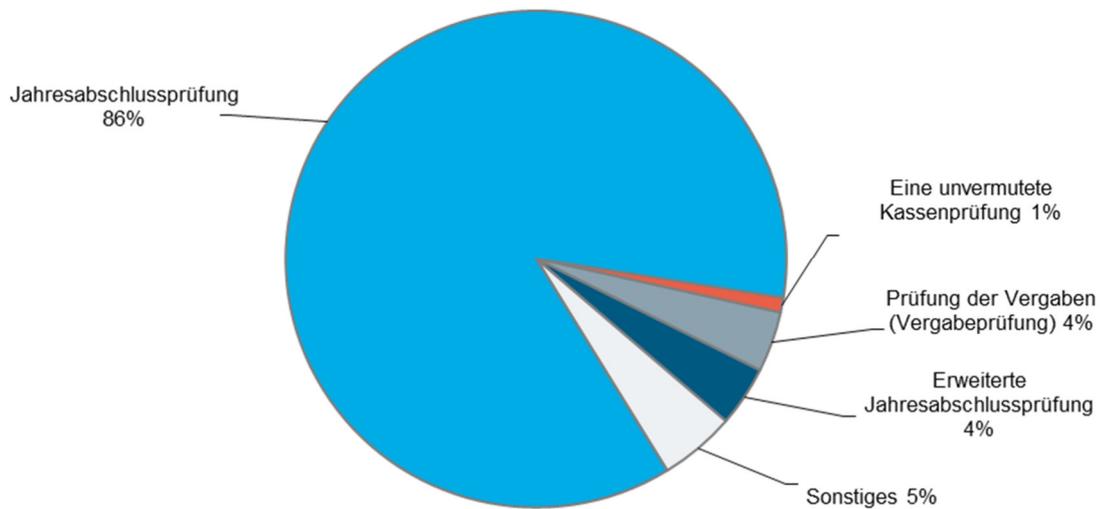
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 46 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.

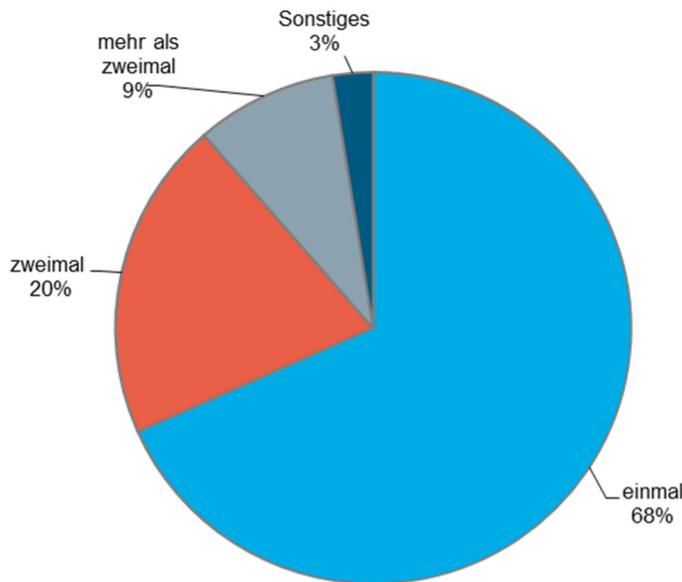
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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>

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 Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drolshagen

In der Stadt Drolshagen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

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

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2015. Eine Änderung des Wirtschaftsprüfers wird aktuell nicht angestrebt.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Drolshagen tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Drolshagen 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 Drolshagen im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

| | gering | Handlungsbedarf | hoch |
|--------------------|--------|-----------------|------|
| Haushaltssituation | | ▲ | |

Ein Handlungsbedarf der **Stadt Drolshagen**, die **Haushaltssituation** zu verbessern, ist weiterhin gegeben. Der Stadt ist es gelungen in allen abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraums einen Jahresüberschuss zu erzielen. Strukturell ist der Haushalt 2021 ebenfalls ausgeglichen. Im Planungszeitraum bis 2026 rechnet die Stadt in 2022 mit einem Jahresüberschuss, ab 2023 durchgängig mit Jahresfehlbeträgen. Diese können jedoch durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die Daten sprechen für eine vorsichtige **Haushaltsplanung** seitens der Stadt Drolshagen. Aufgrund der anhaltend unsicheren konjunkturellen Entwicklung unterliegt die Haushaltsplanung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken konnten bei der Haushaltsplanung nicht festgestellt werden. Hingegen bestehen Chancen, dass sich die Gewerbesteuererträge positiver als eingeplant entwickeln könnten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung. Die Stadt Drolshagen berücksichtigt in ihrer Planung mögliche Auswirkungen und isoliert von 2022 bis 2026 Schäden von rund sechs Mio. Euro.

Das **Eigenkapital** konnte 2021 im Vergleich zu 2017 um 4,5 Mio. Euro ausgebaut werden. Es liegt jedoch im Verhältnis zur Bilanzsumme deutlich unter dem Durchschnitt anderer vergleichbarer Kommunen. Auch wenn man die Sonderposten, die zum wirtschaftlichen Eigentum der Stadt gehören, in die Betrachtung miteinbezieht, ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin unterdurchschnittlich. Realisiert sich die Haushaltsplanung, so sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 5,7 Mio. Euro auf 14,2 Mio. Euro.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** der Stadt Drolshagen sind überdurchschnittlich. Die Stadt Drolshagen gehört einwohnerbezogen zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Investitions- und Liquiditätskrediten. Die vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten aus Krediten konnten im Betrachtungszeitraum jedoch kontinuierlich weiter abgebaut werden. Die Stadt Drolshagen konnte den durch Abschreibungen und Abgängen bedingten Werteverzehr ihres Anlagevermögens nicht durch ausreichende Investitionen ausgleichen. Sie hat die Notwendigkeit von Investitionen aber erkannt und umfangreiche Maßnahmen in den nächsten Jahren eingeplant. Mittelfristig werden jedoch aufgrund der geringen Restnutzungsdauer und der bereits gutachterlich festgestellten Mängel am Gebäude zusätzliche Investitionen

beziehungsweise Instandhaltungen beim Stadtbad notwendig werden. Außerdem sollte insbesondere der Zustand der Turnhalle Hützemert regelmäßig auf notwendige Instandsetzungsmaßnahmen überprüft werden. Ungeplante Investitionen oder Instandhaltungen können zusätzliche Kreditaufnahmen notwendig machen. In der Planung steigen die Auszahlungen fast doppelt so stark wie die Einzahlungen. Hierdurch erwartet die Stadt in den kommenden Jahren durchgehend negative Salden aus der Verwaltungstätigkeit. Somit müssen mittelfristig vermehrt **Liquiditätskredite** aufgenommen werden.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Drolshagen gelingt es nur teilweise Aufwandssteigerungen durch eigene **Konsolidierungsmaßnahmen** auszugleichen. Sie ist insbesondere in den Planjahren zunehmend von kaum beeinflussbaren konjunkturabhängigen Positionen abhängig. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die Jugendamtsumlage, werden den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig stärker begrenzen.

Der Stadt Drolshagen liegen die wichtigsten Informationen zur Steuerung ihres Haushalts vor. Sie hat bisher jedoch kein **Finanzcontrolling** etabliert. Ein solches Instrument bietet den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Rat die Möglichkeit, im Bedarfsfall steuernd einzuwirken. Der bis 2019 erstellte Finanzbericht sollte wie von der Stadt geplant wiedereingeführt werden. Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, bei der Anzeige des Haushaltsplanes die gesetzlichen Fristen einzuhalten.

Sowohl konsumtive als auch investive **Ermächtigungen** überträgt die Stadt Drolshagen in den letzten Jahren nur in einem geringen Umfang. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Stadt im Durchschnitt nur zu 38 Prozent um. Die Stadt sollte in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen.

Bei der Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** besteht noch Optimierungsbedarf. Die Stadt Drolshagen sollte den begonnen Prozess der Festlegung einer geregelten Fördermittelakquise fortsetzen. Sie sollte darüber hinaus ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Im **Kredit- und Anlagemanagement** fehlt es an strategischen Vorgaben und verbindlichen Regelungen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?

- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,

- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Drolshagen 2017 bis 2023

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

Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Drolshagen hat bis 2018 keinen Gesamtab schluss aufgestellt, da die Beteiligungen von nur untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung sind. Seit 2019 verzichtet die Stadt Drolshagen unter Verweis auf die Befreiung nach § 116a GO NRW auf die Aufstellung eines Gesamtab schlusses.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Drolshagen kann in allen Jahren des Betrachtungszeitraums ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse erzielen. Damit ist sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes

sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Drolshagen 2017 bis 2023

| Haushaltsstatus | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ausgeglichener Haushalt | x | x | x | x | x | x | |
| Fiktiv ausgeglichener Haushalt | | | | | | | x |

Die **Stadt Drolshagen** kann für die Jahre 2017 bis 2022 einen echten Haushaltsausgleich darstellen. Für das Jahr 2023 plant die Stadt einen fiktiven Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Der Haushalt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Drolshagen 2017 bis 2021 (IST)

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro | 17 | 1.167 | 427 | 1.412 | 1.939 |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 1.405 | 2.571 | 2.998 | 4.410 | 6.349 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 14.037 | 13.878 | 13.545 | 13.518 | 13.578 |
| 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 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | pos. Ergebnis |

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

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

| Kennzahlen | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro | 314 | -1.297 | -2.488 | -1.403 | -870 |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 6.663 | 5.366 | 2.878 | 1.475 | 605 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 13.578 | 13.578 | 13.578 | 13.578 | 13.578 |

| Kennzahlen | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 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 | pos. Ergebnis | 6,41 | 13,14 | 8,53 | 5,78 |

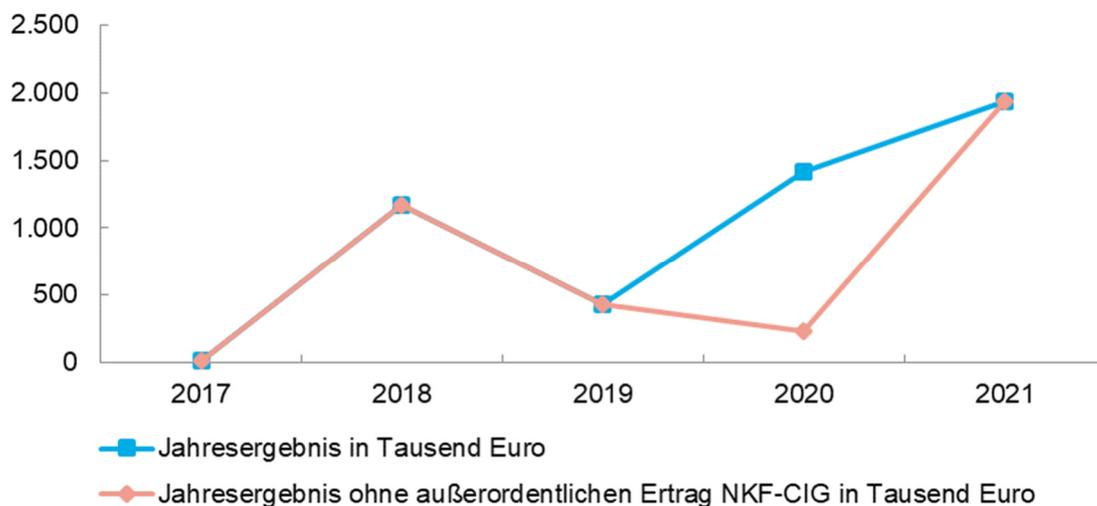
Die Stadt Drolshagen plant von 2023 bis einschließlich 2026 durchgängig Jahresdefizite. Diese können in allen Jahren durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Es bleibt abzuwarten wie sich die Jahresergebnisse tatsächlich entwickeln.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Drolshagen weist durchgehend Jahresüberschüsse aus. Neben den ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen profitiert die Stadt auch von hohen Erträgen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil aus Einkommensteuer. Strukturell ist der Haushalt 2021 ebenfalls ausgeglichen.

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

Jahresergebnis Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021

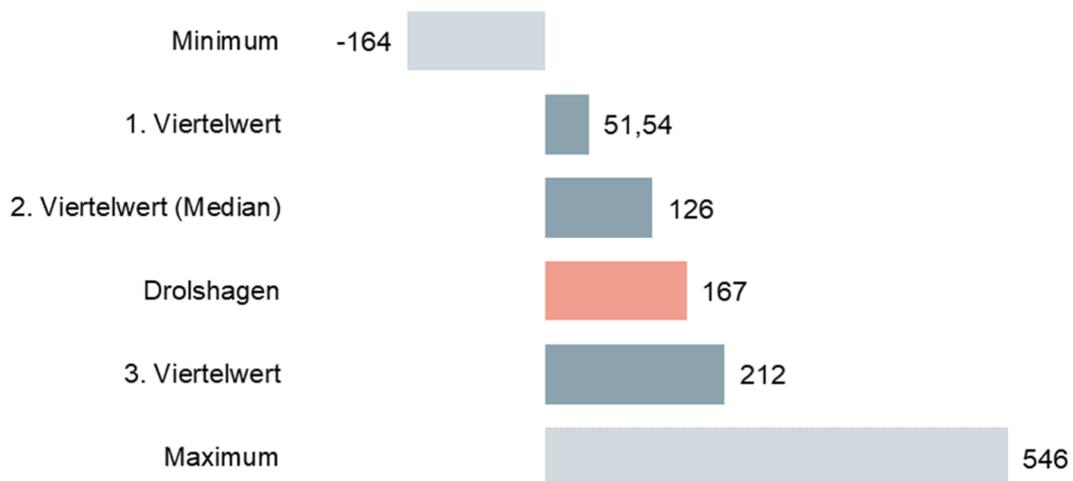


Nach dem NKF-CIG¹⁰ hat die Stadt Drolshagen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Erträge der **Stadt Drolshagen** übersteigen in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums die Aufwendungen. Bis 2021 betragen die summierten Jahresergebnisse fast fünf Mio. Euro. Das Jahr 2018 profitiert neben Mehrerträgen aus der Gewerbe- und den Gemeinschaftssteuern besonders aus dem Sondereffekt der turnusgemäßen Festwert-Anpassungen. Die alle fünf Jahre durchzuführende Festwertfortschreibung ergibt einen zusätzlichen Ertrag von rund 560.000 Euro. Davon entfallen allein 420.000 Euro auf Zugänge in den Bereichen Beleuchtung und Grünflächen. Für das Jahr 2020 hat die Stadt außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG von etwa 1,2 Mio. Euro ausgewiesen. Sie verhindert so ein Absinken des Jahresergebnisses auch aufgrund deutlich geringerer Gewerbesteuererträge. Diese verschlechtern sich im ersten Jahr der Pandemie um 1,9 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr auf 5,2 Mio. Euro. Bereits ein Jahr später normalisiert sich die Situation. 2021 erzielt die Gemeinde mit acht Mio. Euro knapp 900.000 Euro mehr Gewerbesteuererträge als noch 2019 vor der Covid-19-Pandemie. Aufgrund dieser über den Erwartungen liegenden Erträge, musste die Stadt Drolshagen 2021 keine weiteren Schäden nach dem NKF-CIG isolieren.

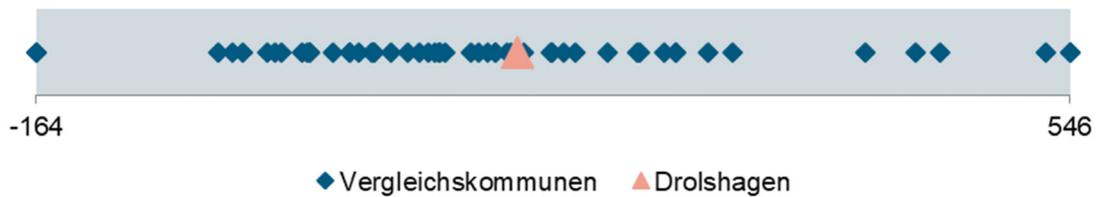
Setzt man das Jahresergebnis 2021 ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, ergibt sich für die Stadt Drolshagen ein Wert von 167 Euro. Im interkommunalen Vergleich mit anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen reiht sich die Stadt damit wie folgt ein:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020



Die Stadt Drolshagen positioniert sich im interkommunalen Vergleich in den Jahren 2017 bis 2021 in Bezug auf das Jahresergebnis je Einwohner immer zwischen dem 1. und 3. Viertelwert. 2020 erzielt die Stadt Drolshagen sogar ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als knapp 75 Prozent der Vergleichskommunen. Allerdings ist dies vor allem auf die vergleichsweise hohen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG zurückzuführen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage drei dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

| Drolshagen | |
|--|---------------|
| Jahresergebnis | 1.939 |
| Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) | -11.420 |
| = bereinigtes Jahresergebnis | -9.481 |
| Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) | 9.610 |
| = strukturelles Ergebnis | 129 |

Mit etwa 129.000 Euro fällt das strukturelle Ergebnis rund 1,8 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis 2021. Dennoch ist der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Differenz zwischen tatsächlichem Jahresergebnis und strukturellem Ergebnis lässt sich im Wesentlichen auf die Gewerbesteuererträge und den Gemeindeanteil aus Einkommensteuer zurückführen. Während der Gewerbesteuerertrag 2021 einen Wert von acht Mio. Euro erreicht hat, liegt der in der Modellrechnung verwendete Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2021 lediglich bei

rund 6,9 Mio. Euro. Beim Gemeindeanteil aus Einkommensteuer liegt der verwendete Durchschnittswert knapp 570.000 Euro unter dem in 2021 erreichten Ist-Wert. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben insbesondere die Gewerbesteuererträge 2020 deutlich absinken lassen und bewirken damit auch ein Absinken der in der Modellrechnung zu berücksichtigenden Mittelwerte.

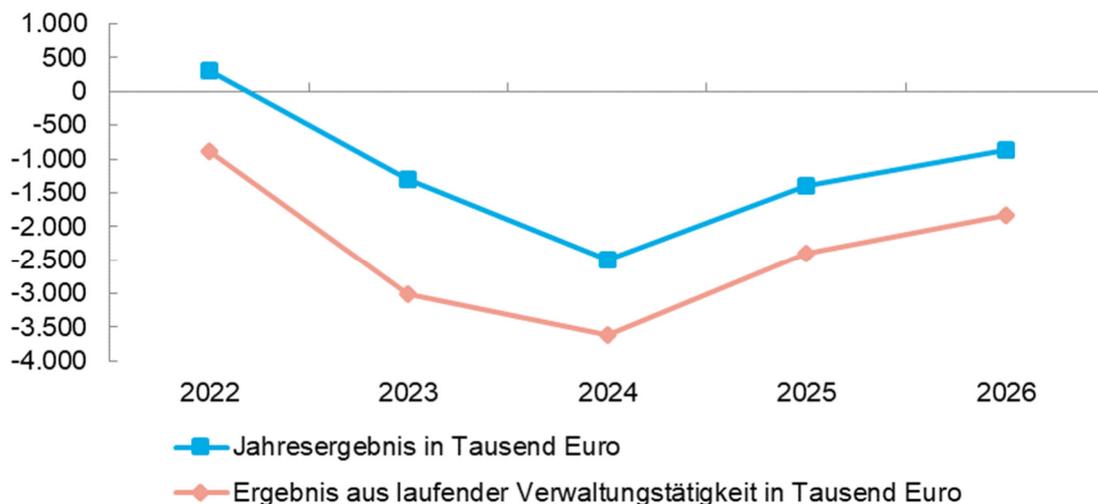
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar:

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Drolshagen plant bis auf das Jahr 2022 durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. Die Haushaltsplanung unterliegt konjunkturbedingt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Planungsrisiken bestehen keine. Hingegen könnte bei der Entwicklung der Gewerbesteuererträge eine haushaltswirtschaftliche Chance bestehen.

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 Drolshagen in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Drolshagen** plant bis 2026 ein Defizit von insgesamt 5,7 Mio. Euro. Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (roter Graph) stellt die Entwicklung ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG dar. Ohne diese würde sich das summierte Defizit bis 2026 auf 11,7 Mio. Euro belaufen.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Eine Kommune muss ihre Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um

haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, vergleicht die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung. Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

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

| Kennzahlen | 2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro | 2026 in Tausend Euro | Differenz in Tausend Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|--|--|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Erträge | | | | |
| Gewerbesteuer* | 8.038 (6.940) | 9.050 | 1.012 (2.110) | 2,4 (5,5) |
| Gemeindeanteile Gemeinschaftssteuern* | 8.406 (7.769) | 10.040 | 1.634 (2.271) | 3,6 (5,3) |
| privatrechtliche Leistungsentgelte | 258 | 549 | 291 | 16,3 |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 378 | 2.629 | 2.251 | 47,4 |
| sonstige ordentliche Erträge | 1.068 | 502 | -566 | -14,0 |
| übrige Erträge | 10.042 | 10.947 | 906 | 1,7 |
| Aufwendungen | | | | |
| Personalaufwendungen | 4.869 | 6.488 | 1.619 | 5,9 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 4.564 | 7.790 | 3.226 | 11,3 |
| Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage und Jugendamtsumlage) | 5.700 | 6.868 | 1.168 | 3,8 |
| allgemeine Kreisumlage* | 5.485 (5.565) | 6.832 | 1.347 (1.267) | 4,5 (4,2) |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen | 642 | 1.232 | 590 | 13,9 |
| übrige Aufwendungen | 4.990 | 5.377 | 387 | 1,5 |

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen wie z. B. der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs ist der letzte Ist-Wert u. U. keine repräsentative 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.

Die **Gewerbesteuer** ist neben dem Gemeindeanteil aus Einkommensteuer die wichtigste Ertragsposition im städtischen Haushalt. 2021 konnte die Stadt Drolshagen mit acht Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge erzielen als in den Vorjahren. Für 2022 plante die Stadt aufgrund des Gewerbesteuereintruchs 2020 in Folge der Corona-Pandemie und der noch anhaltenden unsicheren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einen eher zurückhaltenden Ansatz von sieben Mio. Euro. Grundlage hierfür war der Mittelwert der Gewerbesteuererträge 2016 bis 2019. Das vorläufige Ergebnis 2022 weist allerdings mit 8,9 Mio. Euro einen noch höheren Gewerbesteuerertrag als 2021 aus. Die Ermittlung des Haushaltsansatzes 2023 erfolgte auf Grundlage der durchschnittlichen Gewerbesteuererträge 2018 bis 2022 (7,5 Mio. Euro). Auf dieser Grundlage wendet die Stadt in der mittelfristigen Planung die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ an. Nach Zuleitung des Haushaltsentwurfs 2023 wurde aufgrund neuer Steuerfestsetzungen und daraus resultierender Vorauszahlungsanpassungen deutlich, dass auch die Gewerbesteuererträge 2023 deutlich positiver ausfallen werden als bisher geplant. Daher erfolgte eine Anpassung des Haushaltsansatzes 2023 von bisher 7,5 Mio. Euro auf neun Mio. Euro. Die Stadt sieht die Anpassung um 1,5 Mio. Euro aus Gründen konservativer Planung als Einmaleffekt und lässt diese bei der Anwendung der Orientierungsdaten in der mittelfristigen Planung unberücksichtigt. Dies verdeutlicht die grundsätzlich vorsichtige Planung der Stadt Drolshagen. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und unterliegt einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Diesem wird durch die vorsichtige Planung Rechnung getragen. Aufgrund der mittelfristig nicht berücksichtigten Anpassung des Haushaltsansatzes 2023, besteht hier jedoch auch eine Chance zur Haushaltsverbesserung.

Die Stadt Drolshagen legt für die Berechnung der Erträge aus **Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zu Grunde. Mittelfristig wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Die Planung der Stadt Drolshagen ist nachvollziehbar. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen auch hier letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab, weshalb an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht.

Die **privatrechtlichen Leistungsentgelte** steigen von 2022 bis 2026 jährlich durchschnittlich um 16,3 Prozent und sollen 2026 fast 550.000 Euro ausmachen. Die Steigerung resultiert vor allem aus höheren Mieterträgen für von Asylbewerbern bewohntem städtischen Wohnraum. Demgegenüber stehen jedoch auch Mehraufwendungen für zusätzlich angemieteten Wohnraum. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist hier nicht zu erkennen.

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.11.2022

Die **Kostenerstattungen** erhöhen sich insgesamt um knapp 2,3 Mio. Euro. Hiervon entfallen zwei Mio. Euro auf Erstattungen für den Ausbau der L708, den die Stadt Drolshagen übernimmt. Demgegenüber stehen Aufwendungen in selber Höhe bei den Sach- und Dienstleistungen. Insofern ist an dieser Stelle kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist ein Ertragsrückgang von 2021 bis 2026 um fast 570.000 Euro geplant. Dies resultiert aus nicht planbaren Rückstellungsaufhebungen, die bei Jahresabschlussbuchungen durchgeführt werden. Die Jahresergebnisse 2022 bis 2025 werden durch Erträge aus Grundstücksverkäufen im Baugebiet „Unterm Sportplatz“, gestützt. Für 2022 sind hierfür Erträge von 550.000 Euro und in den Folgejahren von jeweils 200.000 Euro vorgeesehen. Die Grundstücke sind bereits erschlossen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist aus Sicht der gpaNRW nicht vorhanden.

Aus den stichpunktartig geprüften übrigen Erträgen ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die **Personalaufwendungen** machen 19 Prozent und damit etwa ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen aus. Sie stellen neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandsposten dar. Bis 2026 sollen die Personalaufwendungen um 1,6 Mio. Euro auf rund 6,5 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,9 Prozent. Die Stadt plant die Steigerungen in 2022 vor allem im Bereich der Tarifbeschäftigten aufgrund zusätzlicher Neueinstellungen zum Beispiel für einen Klimaschutzmanager. Die Kalkulation der Personalaufwendungen 2023 berücksichtigt Entgelt- und Besoldungssteigerungen für alle Beamte und Tarifbeschäftigte von sechs Prozent. Zusätzlich wurde eine mögliche Einmalzahlung von 1.500 Euro je Beamten und Tarifbeschäftigten eingerechnet. 2024 plant die Stadt Drolshagen unter Berücksichtigung einer wegfallenden Stelle sowie einer pauschalen Steigerung von drei Prozent mit leicht sinkenden Personalaufwendungen. Für die Jahre 2025 und 2026 setzt die Stadt Steigerungsraten von durchschnittlich 2,5 Prozent jährlich an. Die im April 2023 ausgehandelte Tarifeinigung sieht einen Inflationsausgleich in gestaffelten Einmalzahlungen von insgesamt 3.000 Euro je Beschäftigten bis Februar 2024 vor. Ab dem 01. März 2024 erhöht sich das Tabellenentgelt um einen Sockelbetrag von 200 Euro und zusätzlich 5,5 Prozent, mindestens aber 340 Euro. Hinzu kommt, dass der Tarifvertrag der Länder nur noch bis September 2023 gültig ist. Die hierbei zu erwartenden Tarifsteigerungen werden erfahrungsgemäß auf die Beamten übertragen. Die von der Stadt Drolshagen eingeplanten Steigerungsraten erscheinen vor dem Hintergrund dieser Tarifverhandlungen realistisch. Es besteht insofern an dieser Stelle kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Stadt Drolshagen plant eine durchschnittliche jährliche Steigerung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um 11,3 Prozent von 4,6 Mio. Euro auf 7,8 Mio. Euro in 2026. Zu berücksichtigen ist, dass, wie bei den Erträgen bereits beschrieben, zwei Mio. Euro hiervon auf den Ausbau der L708 entfallen. Diesen stehen Kostenerstattungen in gleicher Höhe gegenüber. Rechnet man diese Aufwendungen heraus, so beträgt die durchschnittliche jährliche Steigerung noch 4,9 Prozent. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind stark von der Inflation betroffen. Die Steigerung resultiert im Wesentlichen aus deutlich steigenden Energiekosten, da die Gas- und Stromlieferverträge der Stadt Drolshagen spätestens zum Jahresende 2023 auslaufen. Die Aufwendungen für Heizung sollen im Planungszeitraum vier Mal so hoch, die Aufwendungen für Strom doppelt so hoch sein wie noch 2021. Die Stadt neutralisiert diese Kostensteigerungen über die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar.

Mit rund 46 Prozent haben die **Transferaufwendungen** den größten Einfluss auf die ordentlichen Aufwendungen. Davon entfallen wiederum beinahe 47 Prozent auf die allgemeine **Kreisumlage**. Die Steigerung der Kreisumlage plant die Stadt auf Grundlage des Produktplans und der mittelfristigen Planung des Kreisumlagebedarfs des Kreises Olpe. Die Jugendamtsumlage macht rund 27 Prozent der Transferaufwendungen aus. Neben den Kreisumlagen bestimmen soziale Pflichtaufgaben aus den Produktbereichen 05 – soziale Leistungen und 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Transferaufwendungen. Diese steigen in den nächsten Jahren ebenfalls weiter an. Zu den Auswirkungen der steigenden Sozialleistungen macht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ weitere Angaben.

Die **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** steigen bis 2026 jährlich um 13,9 Prozent und verzeichnen damit den prozentual größten Anstieg im Aufwandsbereich. Realisiert sich die Haushaltsplanung, entsteht der Stadt Drolshagen ein rechnerischer Bedarf an Liquiditätskrediten von mindestens 14 Mio. Euro bis 2026.¹² Diesem Liquiditätsbedarf und den zuletzt steigenden Zinsen trägt die Stadt Drolshagen mit den eingeplanten Steigerungen Rechnung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist hier nicht erkennbar.

Bei den stichpunktartig geprüften übrigen Aufwendungen ergeben sich ebenfalls keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Haushaltsplanung unterliegt grundsätzlich allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, welche durch die aktuelle Situation nochmals verstärkt werden. Die unsichere Konjunkturlage und die Auswirkungen der Pandemie und des Krieges in der Ukraine erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung.

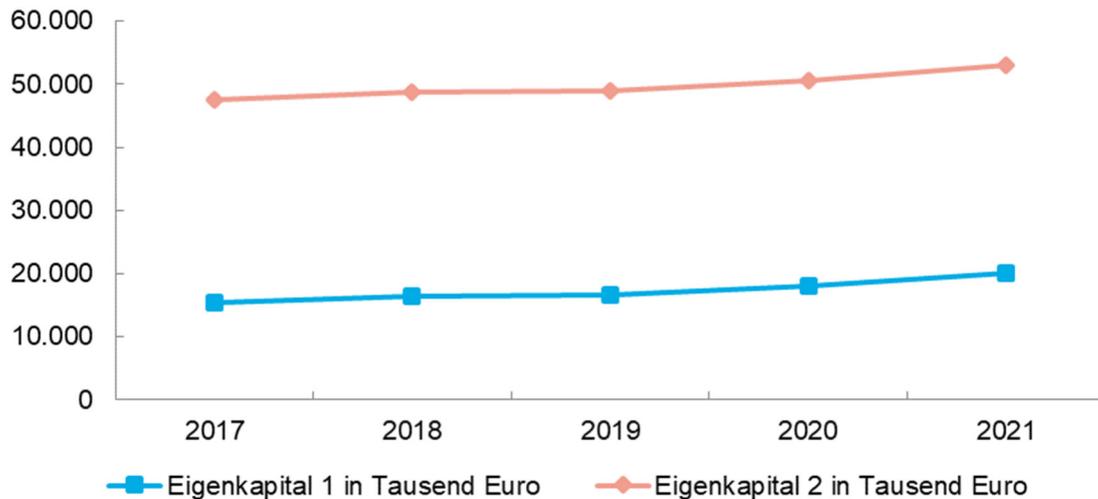
1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Drolshagen ist niedrig. Im Betrachtungszeitraum ist es der Stadt jedoch gelungen das Eigenkapital auszubauen. Durch die geplanten Defizite in der mittelfristigen Planung wird die Ausgleichsrücklage fast vollständig aufgebraucht.

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.

¹² vgl. Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung“

Eigenkapital Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021

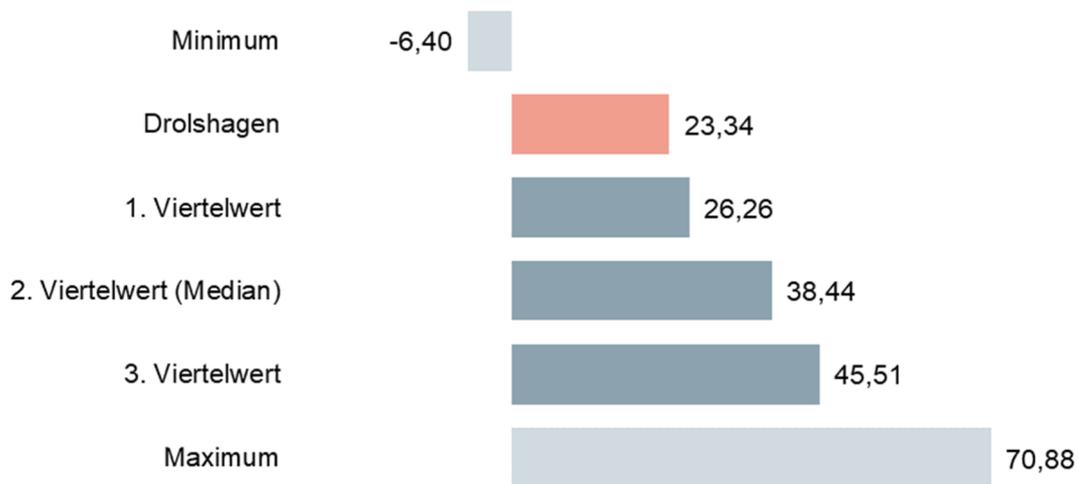


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage vier dieses Teilberichtes.

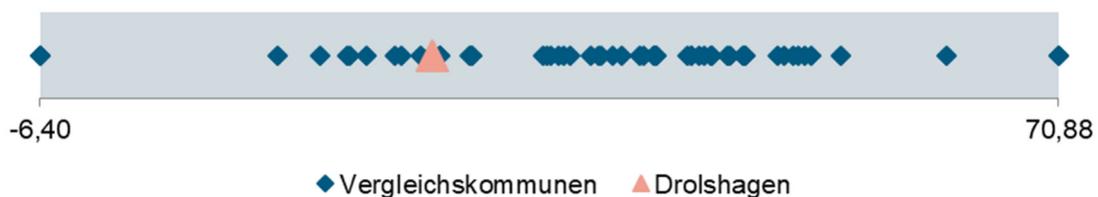
Das Eigenkapital der **Stadt Drolshagen** hat sich durch die Jahresergebnisse 2017 bis 2021 um rund 4,5 Mio. Euro erhöht. Die Stadt konnte dadurch den Eigenkapitalverzehr aus dem Zeitraum der letzten überörtlichen Prüfung teilweise ausgleichen. Hier hatte sich das Eigenkapital der Stadt von 2010 bis 2016 um 8,6 Mio. Euro verringert. Die Ausgleichsrücklage hat zum 31. Dezember 2021 einen Bestand von 6,3 Mio. Euro und kann damit ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge für einen begrenzten Zeitraum nachkommen.

Ab 2023 plant die Stadt Drolshagen durchgehend Jahresfehlbeträge. Realisiert sich die Haushaltsplanung, sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 5,7 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage würde auf rund 600.000 Euro sinken und damit innerhalb von vier Jahren fast vollständig aufgebraucht. Zusätzlich zu den bereits eingeplanten Jahresfehlbeträgen kann das Eigenkapital weiter belastet werden. Die Schäden in Folge der Covid-19 Pandemie und des Krieges in der Ukraine werden in der Bilanz aktiviert und bilden einen eigenen Posten. Nach § 6 NKF-CUIG ist dieser Posten in der Bilanz entweder beginnend im Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder im Jahr 2025 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital zu verbuchen. Dieser Posten beläuft sich mit dem Jahresabschluss 2021 auf rund 1,2 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



In allen Jahren des Betrachtungszeitraums haben mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen eine bessere Eigenkapitalquote 1 als die Stadt Drolshagen. Zieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man die Eigenkapitalquote 2. Diese positioniert sich im interkommunalen Vergleich fast genauso wie die Eigenkapitalquote 1 beim ersten Viertelwert. Positiv hervorzuheben ist, dass die Eigenkapitalquoten seit 2017 vor allem aufgrund des Eigenkapitalaufbaus im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 5,5 Prozentpunkte gestiegen sind.

Die Stadt Drolshagen hat bisher lediglich in 2020 coronabedingte Schäden aktiviert. Die um diese Bilanzposition bereinigten Eigenkapitalquoten fallen nur unwesentlich geringer aus als die Quoten im Jahresabschluss.

1.3.5 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stel-

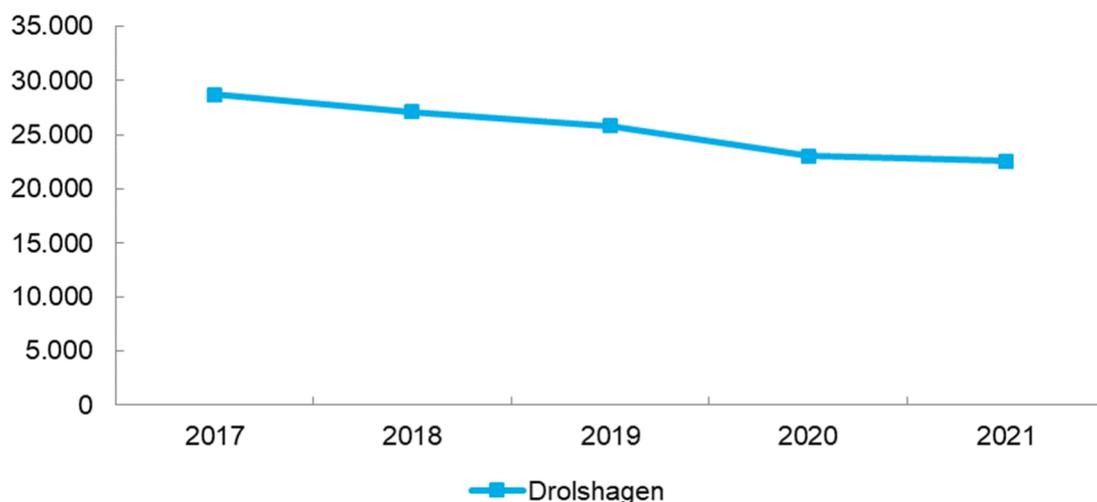
len wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Drolshagen sind überdurchschnittlich. Planmäßig werden die investiven Kreditverbindlichkeiten durch die bereits erkannten Reinvestitionsbedarfe zunehmen und Liquiditätskredite erforderlich werden. Risiken für zusätzliche Reinvestitionsbedarfe bestehen teilweise bei den Schulsporthallen und dem Stadtbad.

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 Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021



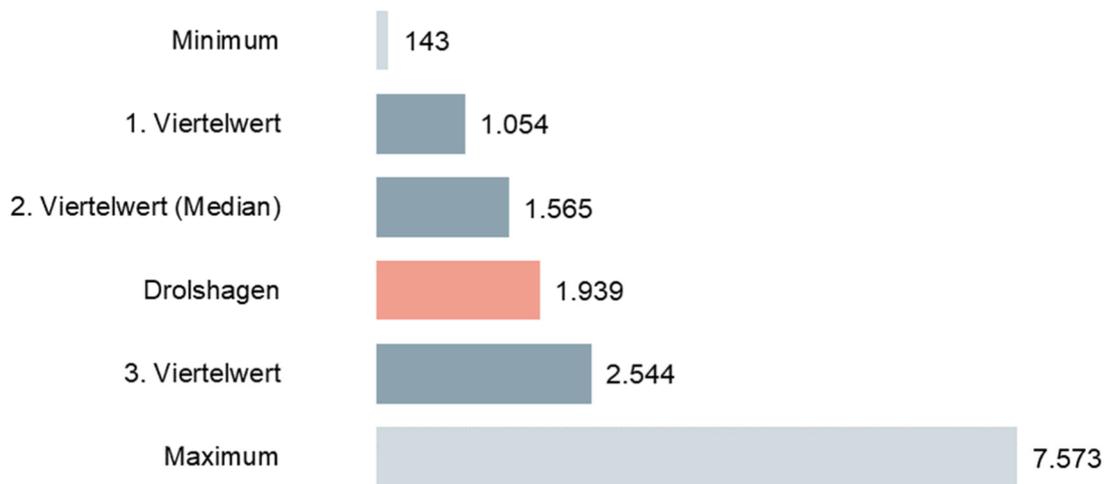
Da die **Stadt Drolshagen** im gesamten Betrachtungszeitraum nicht zur Aufstellung von Gesamtabzügen verpflichtet ist, hat die gpaNRW für die Jahre 2017 bis 2021 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. 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.

Eine Aufschlüsselung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern findet sich in der Anlage fünf.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Stadt Drolshagen sind von 2017 bis 2021 um fast 6,2 Mio. Euro gesunken. Der Kernhaushalt ist insgesamt deutlich dominierend bei den Gesamtverbindlichkeiten. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten des Wasserwerks liegen bei nur rund einem Prozent. Den größten Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten Konzern haben die

Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Sie machen mit rund 17 Mio. Euro 75 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten Konzern aus. Hierauf folgen die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten mit 2,4 Mio. Euro. Sie haben nur noch einen Anteil von elf Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Sowohl die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten als auch aus Liquiditätskrediten wurden im Betrachtungszeitraum abgebaut. Bei den Liquiditätskrediten konnten die Verbindlichkeiten innerhalb von fünf Jahren halbiert werden.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Die Stadt Drolshagen bilanziert mehr Verbindlichkeiten als fast 75 Prozent der Vergleichskommunen. Wie bereits festgestellt haben die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung so gut wie keinen Einfluss auf die Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Wir betrachten daher die Kennzahlen des Kernhaushalts im interkommunalen Vergleich genauer.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2021

| Kennzahl | Drolshagen | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------|------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Investitionskredite je EW in Euro | 1.456 | 0,00 | 156 | 456 | 1.162 | 3.751 | 42 |

| Kennzahl | Drolshagen | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------|------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Liquiditätskredite je EW in Euro | 209 | 0,00 | 0,00 | 19,86 | 85,44 | 1.346 | 42 |
| Verbindlichkeiten je EW in Euro | 1.925 | 0,00 | 835 | 1.252 | 1.775 | 4.651 | 41 |

Die Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten positionieren sich im Gegensatz zu den Gesamtverbindlichkeiten Konzern oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Stadt Drolshagen gehört damit zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Investitions- und Liquiditätskrediten je Einwohner. Die vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten aus Krediten wurden im Betrachtungszeitraum jedoch kontinuierlich weiter abgebaut. Liquiditätsüberschüsse wurden zur Tilgung der Kredite genutzt. Inwieweit zukünftig Liquiditätskredite erforderlich werden, erläutert die gpaNRW im Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung“. Inwieweit ein Handlungsbedarf im Vermögen zu erkennen ist, der wiederum zu steigenden Krediten führen kann, betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Das Sachanlagevermögen der **Stadt Drolshagen** hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 550.000 Euro verringert. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt in den Jahren 2017 bis 2021 bei 81,1 Prozent und damit unter dem Richtwert von 100. Die Stadt tätigt damit durchschnittlich weniger Investitionen als sie durch Abschreibungen und Vermögensabgängen an Substanz verliert.

Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrad Drolshagen in Prozent 2021

| Vermögensgegenstand | GND nach Anlage 16* von bis | | GND | RND | AAG |
|--|--------------------------------|----|-------|-------|-------|
| Wohnbauten | 50 | 80 | 52,14 | 13,57 | 73,97 |
| Verwaltungsgebäude | 40 | 80 | 80,00 | 32,00 | 60,00 |
| Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten | 40 | 80 | 80,00 | 31,25 | 60,94 |
| Feuerwehrgerätehäuser | 40 | 80 | 60,00 | 37,50 | 37,50 |
| Schulgebäude | 40 | 80 | 80,00 | 33,00 | 58,75 |
| Schulsporthallen | 40 | 60 | 80,00 | 15,75 | 80,31 |
| Tageseinrichtungen für Kinder | 40 | 80 | 80,00 | 38,00 | 52,50 |
| Hallenbäder | 40 | 70 | 70,00 | 10,00 | 85,71 |
| Abwasserkanäle | 50 | 80 | 60,00 | 24,52 | 59,13 |
| Straßen und befestigte Wirtschaftswegen | 30 | 60 | 50,00 | 14,00 | 72,00 |

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

*NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Drolshagen hat oftmals die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer für ihre Vermögensgegenstände festgelegt. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern, beispielsweise bei den Tageseinrichtungen für Kinder oder den Schulgebäuden, hat die Stadt niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Zudem werden erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Durch lange Nutzungszeiträume steigt allerdings auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seiner geplanten Nutzungsdauer erreicht. Durch niedrigere Gesamtnutzungsdauern wie bei den Wohnbauten werden früher höhere Anlagenabnutzungsgrade erreicht, jedoch ist auch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen niedriger.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände aufgrund einer guten Unterhaltung vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der abgefragten Vermögensgegenstände der Stadt Drolshagen liegen bis auf die Feuerwehrgerätehäuser alle über 50 Prozent. Sie haben damit alle rechnerisch bereits über die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Dies deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Die Stadt Drolshagen hat diese bereits erkannt. So benennt sie in ihren Lageberichten explizit die Notwendigkeit von erheblichen Investitionen in nahezu allen Gebäude und in das Straßenvermögen. Insbesondere in den Haushaltsplänen 2020 und 2021 waren hierfür hohe Auszahlungen für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen eingeplant. Diese Mittel konnten in den Jahren jedoch zu einem Großteil nicht in Anspruch genommen werden und mussten auf die Folgejahre verschoben werden. So sind auch in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 erhebliche Investitionsmittel eingeplant.

Bei den **Wohnbauten** wurden bereits rund 74 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Die Übergangswohnheime der Stadt Drolshagen haben eine deutlich geringere Gesamtnutzungsdauer als die restlichen Wohnbauten. Ihre Restnutzungsdauer ist dementsprechend auch geringer und beträgt im Durchschnitt zum Stichtag 31. Dezember 2021 noch fünf Jahre. Das Übergangswohnheim Wünne ist bereits vollständig abgeschrieben. Die Stadt Drolshagen hatte bereits einen Neubau dieses Übergangswohnheimes im Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Der Neubau des Übergangswohnheimes erfolgt durch eine Genossenschaft. Um die kommunalen Fördermöglichkeiten nutzen zu können, hat die Stadt Drolshagen für den Neubau ein Darlehen von 2,1 Mio. Euro aufgenommen und dieses der Genossenschaft weitergeleitet. Gleichermäßen hat sie die Genossenschaft mit der Bereitstellung des Übergangswohnheims für kommunale Zwecke betraut. Der Neubau soll noch in 2023 abgeschlossen werden. Im Rahmen einer ganzheitlichen Neukonzeption der Unterbringung von Asylbewerbern werden auch weitere Neubauten bestehender Übergangswohnheime nach dem Modell des Übergangswohnheims Wünne erfolgen. Durch die Aufgabe der bestehenden Wohnheime und Betrauung der Genossenschaft mit der Bereitstellung der neuen Wohnheime für kommunale Zwecke wird sich der Anlagenabnutzungsgrad der Wohnbauten insgesamt verringern.

Der Anlagenabnutzungsgrad der **Verwaltungsgebäude** ist mit 60 Prozent leicht erhöht. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich der erhöhte Wert insbesondere aus dem Anlagenabnutzungsgrad des Hauptgebäudes des Rathauses. Dieses hatte zum 31. Dezember 2021 eine Restnutzungsdauer von 14 Jahren. Seit dem Haushaltsplan 2018 sind Planungskosten von 50.000 Euro für die Sanierung des Rathauses eingeplant. Für die Sockelsanierung des Rathauses an der Süd- und Ostseite ist im gesamten Betrachtungszeitraum eine Instandhaltungsrückstellung von 25.000 Euro vorgesehen. Diese wurde bisher nicht in Anspruch genommen. Positiv hervorzuheben ist, dass weitere notwendige Instandhaltungen wie Brandschutzmaßnahmen und Renovierungen der Flurbereiche durchgeführt wurden. Die Rückstellungen sollten zeitnah in Anspruch genommen werden. Es ist grundsätzlich von keinem hohen Handlungserfordernis auszugehen, der Zustand der Gebäude sollte aber weiterhin kritisch beobachtet werden.

Die **Schulen** machen rund 15 Prozent der Bilanzsumme aus und sind nicht nur bilanziell wichtig, sondern auch im politischen Raum von besonderer Bedeutung. Der Vermögenswert der Bilanzposition Schulen hat sich im Betrachtungszeitraum um 1,4 Mio. Euro reduziert. Die Grundschulen Hützemert und Schreibershof sind zum Stichtag 31. Dezember 2021 die Gebäude mit den niedrigsten Restnutzungsdauern (15 bis 17 Jahre). An der Grundschule Hützemert erfolgt derzeit der Neubau von Schülertoiletten inklusive der Löschwasserversorgung. Außerdem werden durch Umbaumaßnahmen im Gebäude die bisher großen Flurflächen in Lernflächen umfunktioniert. Die Stadt hat zudem Planungskosten für einen Teilneubau der Grundschule Schreibershof im Haushaltsplan 2023 veranschlagt. Durch diese Maßnahmen werden sich die Restnutzungsdauern der Gebäude erhöhen, wodurch das Risiko ungeplanter Instandsetzungsmaßnahmen sinkt. Auch für weitere Schulgebäude plant die Stadt Investitionen ein. So sind den letzten Haushaltsplänen Investitionsmittel für die Sanierung des Sekundarschulgebäudes sowie für die bauliche Erweiterung der Grundschule Drolshagen veranschlagt. Diese werden den Anlagenabnutzungsgrad der Schulen insgesamt weiter verringern.

Die **Schulsporthallen** und das **Hallenbad** weisen mit jeweils über 80 Prozent einen hohen Anlagenabnutzungsgrad und damit einen hohen Handlungsbedarf auf. Mit der veranschlagten Investitionsmaßnahme für die Sanierung der Sporthalle Hermscheid, welche im Zusammenhang mit der Sanierung der Sekundarschule erfolgt, wurde bereits eine erste Maßnahme getroffen,

die den Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle reduzieren wird. Weitere Investitionsmaßnahmen sind derzeit nicht geplant. Insbesondere bei der Turnhalle Hützemert könnte aufgrund der niedrigen Restnutzungsdauer von knapp 3 Jahren ein Handlungserfordernis bestehen. Zwar kann man Gebäude auch nach ihrer vollständigen Abschreibung noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei der alten Bausubstanz die Erfordernisse an der Instandhaltung. Gleichzeitig steigt das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen. Nach Angaben der Stadt Drolshagen besteht für die restlichen Turnhallen aufgrund der hohen Instandhaltungsaufwendungen in der Vergangenheit derzeit kein Sanierungsstau. Beim Stadtbad besteht ein hoher Handlungsbedarf. 2018 hat der Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt der Stadt Drolshagen ein Gutachten zur Untersuchung des bau- und anlagentechnischen Zustandes des Stadtbades in Auftrag gegeben. Das entsprechende Gutachten vom 23. September 2020 stellte gravierende Mängel am Gebäude des Stadtbades fest. Die Beseitigung dieser Mängel ist laut Gutachten so umfassend, dass sie in weiten Teilen einen Rückbau des Gebäudes bis auf den Rohbau erforderlich machen würden. Die Gutachter gingen seinerzeit in ihrer vorsichtigen Abschätzung davon aus, dass das bestehende Stadtbad in seiner jetzigen Konstruktion noch drei bis vier Jahre genutzt werden könne. Die Stadt Drolshagen befindet sich derzeit in einem Abstimmungsprozess, ob und wie das Stadtbad weiterbetrieben werden kann.

Bei den **Abwasserkanälen** wurden fast 60 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Im Haushaltsplan 2023 sind umfangreiche Kanalarbeiten von insgesamt über zwei Mio. Euro vorgesehen. Damit plant die Stadt Drolshagen alleine im Kanalbereich Auszahlungen, die sie in den letzten fünf Jahren durchschnittlich für alle Investitionen verausgabt hat.¹³ Es bleibt demnach abzuwarten, ob die Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden können. Nach Fertigstellung werden sich die eingeplanten Maßnahmen jedoch positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

Das **Straßenvermögen** macht rund 21 Prozent der Bilanzsumme aus. Somit ist es von großer Bedeutung, dass die Stadt ein genaues Bild vom Zustand der Straßen hat. Ungeplante Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen könnten sich deutlich negativ auf den Haushalt auswirken. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 72 Prozent hoch. Der Stadt Drolshagen ist die Notwendigkeit von Investitionen in ihr Straßenvermögen bekannt. Ebenso wie im Kanalbereich plant die Stadt Drolshagen auch beim Straßenvermögen umfangreiche Investitionen in den nächsten Jahren. Allein in 2023 sind Investitionen für das Straßenvermögen mit einem Volumen von rund drei Mio. Euro geplant. Hierbei handelt es sich sowohl um Erneuerungen von bestehenden Straßen als auch um die Erschließung neuer Baugebiete. Bei den größten Einzelmaßnahmen handelt es sich um die Straßenerneuerung im Industriegebiet Sengenau, gefolgt von der Straßenerneuerung „Zur Stuwicke“. Teilweise stehen den Auszahlungen auch Einzahlungen aus Straßenausbau- und Erschließungsbeiträgen gegenüber. Auch hier bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die Maßnahmen in dem dafür vorgesehen zeitlichen Rahmen umgesetzt werden können.

¹³ vgl. Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Drolshagen in Tausend Euro 2022 bis 2026

| Kennzahlen | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -1.089 | -2.623 | -2.547 | -1.260 | -646 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | -8.906 | -8.569 | -3.352 | -1.958 | -834 |
| = Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag | -9.995 | -11.192 | -5.899 | -3.218 | -1.480 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | 9.940 | 11.100 | 5.930 | 3.170 | 1.430 |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | -55 | -92 | 31 | -48 | -50 |

Die **Stadt Drolshagen** plant im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie erwirtschaftet somit keine ausreichenden Mittel, um sich selbst zu finanzieren. Bis 2026 summiert sich der Fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit auf insgesamt rund 8,2 Mio. Euro. Die Stadt Drolshagen muss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die Tilgung ihrer Investitionskredite finanzieren. Diese beläuft sich bis 2026 auf 6,1 Mio. Euro. Es ergibt sich also bis 2026 ein rechnerischer Bedarf an Liquiditätskrediten von etwa 14,3 Mio. Euro.

Die geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bis 2026 resultieren daraus, dass die geplanten Auszahlungen fast doppelt so stark steigen wie die geplanten Einzahlungen. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sollen im Eckjahresvergleich 2021/2026 um 4,9 Mio. Euro steigen. Bei den Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit beträgt die Steigerung im selben Zeitraum 8,6 Mio. Euro. Diese resultiert vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie aus Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen. Die steigenden Einzahlungen vor allem aus dem Gemeindeanteil aus Einkommensteuer und der Gewerbesteuer können diese höheren Auszahlungen nicht auffangen.

Viele in 2022 eingeplante Investitionsmaßnahmen mussten aufgrund zeitlicher Verschiebungen im Haushaltsplan 2023 neu veranschlagt werden. Die Stadt Drolshagen plant von 2023 bis 2026 Investitionen von rund 27,2 Mio. Euro. Das Investitionsvolumen ist damit in den nächsten vier Jahren mehr als doppelt so hoch wie die Stadt in den fünf Jahren zuvor von 2017 bis 2021 ausgezahlt hat (11,8 Mio. Euro). Den Investitionsauszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von 12,5 Mio. Euro gegenüber. Die Investitionen werden demnach nicht vollständig durch Fördermittel, Beiträge und der Veräußerung von Sachanlagen gedeckt. Hierdurch entsteht ein weiterer Liquiditätsbedarf, der über Investitionskredite gedeckt werden muss. Die Lücke, die bei Realisierung der Planung durch Investitionskredite zu decken wäre, beläuft sich demnach auf rund 14,7 Mio. Euro. Zusätzliche Investitionskredite erhöhen wiederum die laufenden Tilgungen und führen möglicherweise zu weiteren Liquiditätskrediten.

1.4 Haushaltssteuerung

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

Der Stadt Drolshagen gelingt es nur teilweise ihre Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird vermehrt durch steigende Aufwendungen bestimmt. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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.

Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW

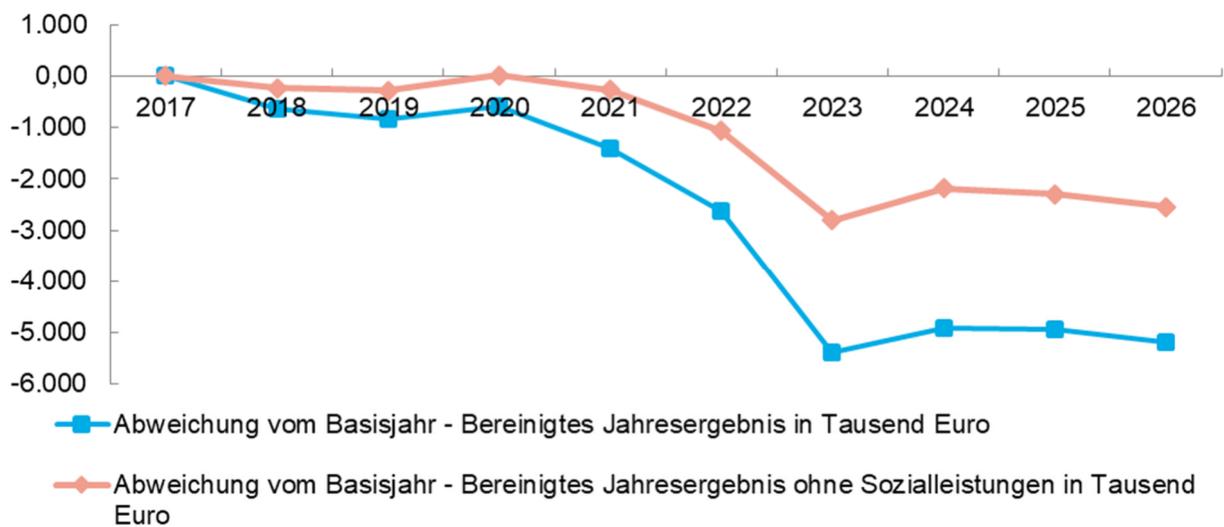
- die Wertminderungen und Wiederzuschreibungen aufgrund eines Borkenkäferbefalls
- die erhöhten zusätzlichen Erträge aus Festwertzuschreibungen sowie
- die erhöhten Pensions- und Beihilferückstellungen aufgrund des Pensionseintritts zweier Beamter

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Drolshagen 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 Drolshagen langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen sechs und sieben der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2026



Bis 2021 Ist-Daten, ab 2022 Plandaten

Das Basisjahr 2017 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Drolshagen**. Im Eckjahresvergleich 2017/2021 hat sich das bereinigte Jahresergebnis verschlechtert. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei um 1,6 Mio. Euro an, wogegen die bereinigten Erträge um etwa 150.000 Euro leicht sinken. Die Aufwandssteigerungen ergeben sich vor allem aus wachsenden Versorgungsaufwendungen (+ 600.000 Euro). Hier sind vor allem die Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger angestiegen. Hinzu kommen wachsende Personalaufwendungen (+ 400.000 Euro), aufgrund steigender Entgelte für tariflich Beschäftigte. Ein weiterer Einflussfaktor für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die bereinigten Transferaufwendungen mit zusätzlichen 450.000 Euro. Ein großer Teil der Transferaufwendungen sind die sogenannten „Sozialleistungen“. Hier ist vor allem die Jugendamtsumlage maßgeblich für die Steigerung.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 1,1 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 140.000 Euro
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 50.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 950.000 Euro

Die Jugendamtsumlage macht den größten Anteil der bereinigten Transferaufwendungen aus. Ohne die gestiegenen Aufwendungen für „Sozialleistungen“ läge das bereinigte Jahresergebnis 2021 beinahe auf dem Niveau des Basisjahres 2017. Die Schere zwischen den beiden Graphen klafft beim Übergang in den Planungszeitraum ab 2022 weiter auseinander. Die Handlungsfähigkeit der Stadt Drolshagen wird somit stärker von sozialen Pflichtaufgaben begrenzt.

Bis 2026 plant die Stadt mit steigenden Aufwendungen in beiden Produktbereichen sowie der Jugendamtsumlage um 1,5 Mio. Euro im Vergleich zu 2021. Die prozentual größte Aufwandssteigerung soll dabei auf den Produktbereich 05 – Soziale Leistungen fallen. Diese sollen von 2021 bis 2026 von knapp 500.000 Euro auf rund 1,2 Mio. Euro steigen und sich damit mehr als verdoppeln. Dies liegt vor allem an Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Anmietung von Wohnraum und Gemeinschaftsunterkünften.

Beide Graphen sinken 2022 und 2023 deutlich ab, bevor sie mittelfristig auf einem ähnlichen Niveau verbleiben. Das deutliche Absinken der bereinigten Jahresergebnisse im Planungszeitraum ist neben den bereits beschriebenen höheren Transferaufwendungen auf steigende Personalaufwendungen zurückzuführen. Nähere Angaben hierzu macht die gpaNRW im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“. Der Stadt Drolshagen gelingt es insgesamt also nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft mittels der bereits beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen zukünftige Aufwandssteigerungen weiterhin soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig im Jahr 2016 angepasst. Auch im aktuellen Haushaltsplan 2023 sind keine weiteren Anpassungen vorgesehen.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

| Hebesätze | Drolshagen | Kreis Olpe* | Regierungsbezirk Arnsberg* | gleiche Größenklasse** | fiktive Hebesätze GFG |
|---------------|------------|-------------|----------------------------|------------------------|-----------------------|
| Grundsteuer A | 276 | 240 | 321 | 294 | 247 |
| Grundsteuer B | 547 | 435 | 634 | 550 | 479 |
| Gewerbsteuer | 466 | 419 | 472 | 445 | 414 |

*gewogener Durchschnittswert

** gewogener Durchschnittswert kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Entscheidungsträger in der Verwaltung werden über die Entwicklung wesentlicher Haushaltspositionen regelmäßig informiert. Eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung über die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung an den Rat erfolgte zuletzt 2021.
- **Feststellung**
Die Stadt Drolshagen hat derzeit kein Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert.

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

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

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

Die **Stadt Drolshagen** hält die Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse überwiegend ein. Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung wird hingegen zum Großteil nicht eingehalten. Die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorgesehenen Fristen lauten wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der aufgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgt in der Regel mit einer Verspätung von zwei Monaten. Die Stadt konnte bis 2018 auf eine Aufstellung des Gesamtabschlusses verzichten. Ab 2019 macht die Stadt Gebrauch von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW.

Unterjährig liegen nur teilweise aktuelle Informationen vor. Ein institutionalisiertes Finanzcontrolling mit einem darauf aufbauenden Berichtswesen hat die Stadt Drolshagen bisher nicht etabliert. Jedoch unterstützt die Kämmererei die Verwaltungsführung im Bedarfsfall bei der Steuerung und Kontrolle der Haushaltsbewirtschaftung. Hierzu werden den Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen bereitgestellt. Bei negativen Entwicklungen erhalten Verwaltungsführung und Rat nach Angaben der Stadt die notwendigen Informationen um Maßnahmen zur Zielerreichung einleiten zu können. Ein standardisiertes Berichtswesen, welches auch über die voraussichtliche Entwicklung der Haushaltspositionen bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert erfolgt seit 2021 nicht mehr. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes 2012 wurde bis 2017 festgelegt, ein unterjähriges Berichtswesen einzuführen. Dieses sollte die Informations- und Steuerungsbedarfe unterstützen und die Erfolge der seinerzeit getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen überwachen. Das eingerichtete Berichtswesen wurde bis 2019 fortgeführt und durch die Quartalsberichte nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG ersetzt. Die Quartalsberichte seit 2022 beinhalten jedoch nur noch die Haushaltspositionen, die durch den Ukraine-Krieg beeinflusst werden. Die Stadt Drolshagen plant die bis 2019 durchgeführten Finanzberichte in 2023 wiedereinzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ein formales Finanzcontrolling einrichten, um Planabweichungen frühzeitig erkennen zu können. Sie sollte ihr bis 2019 durchgeführtes Berichtswesen auf ein solches Finanzcontrolling aufbauen und wiedereinführen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen. Investive Auszahlungsermächtigungen werden seit 2020 in einem deutlich geringeren Umfang vorgenommen. Der fortgeschriebene Ansatz wird durchschnittlich nur zu 38 Prozent in Anspruch genommen.

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

im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Stadt Drolshagen** trifft ihre Regelungen zur Übertragung von Aufwendungen und Auszahlungen im Vorbericht ihres Haushaltsplanes. Hier ist geregelt, dass alle nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar sind. Investive Ermächtigungen können dabei bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung übertragen werden. Auch wenn die Stadt Drolshagen in den letzten Jahren nur restriktiv von der Möglichkeit der Übertragung von Ermächtigungen Gebrauch gemacht hat, sollte sie ihre Regelungen konkretisieren. Sie sollte Regelungen hinsichtlich der Bedarfsprüfung, der Höhe und der Dauer der Befristung sowie der Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Ermächtigungsübertragungen treffen. Dies trägt zu einer einheitlichen Abwicklung bei und berücksichtigt die notwendige Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns.

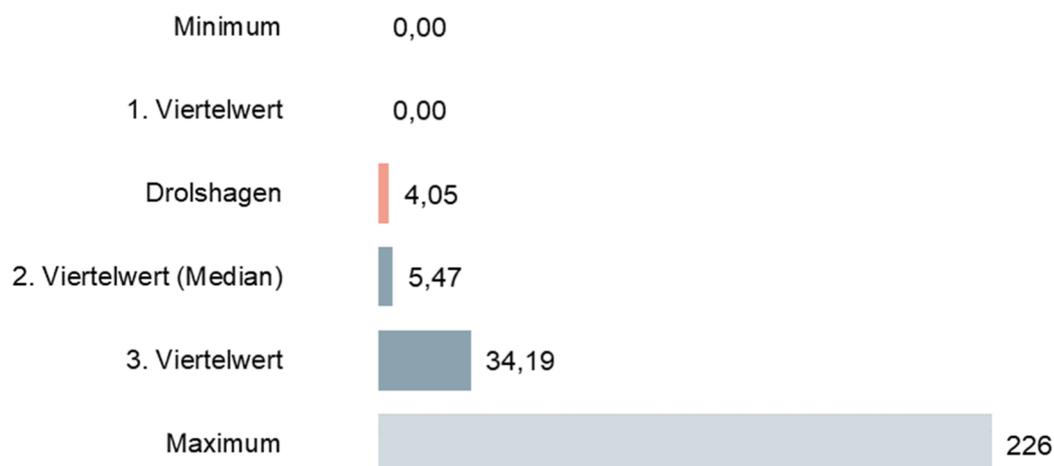
In der folgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Höhe der konsumtiven Ermächtigungsübertragungen dar:

Ordentliche Aufwendungen Drolshagen 2017 bis 2021

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro | 25.877 | 25.865 | 26.489 | 25.868 | 27.620 |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro | 0 | 0 | 0 | 68 | 47 |
| Ansatzerhöhungsgrad in Prozent | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,26 | 0,17 |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro | 25.877 | 25.865 | 26.489 | 25.935 | 27.667 |
| Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,26 | 0,17 |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro | 24.680 | 25.515 | 25.141 | 25.472 | 25.608 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent | 95,37 | 98,64 | 94,91 | 98,22 | 92,56 |

Die Stadt Drolshagen überträgt lediglich in den Jahren 2020 und 2021 Aufwendungen in das Folgejahr. Die fortgeschriebenen Ansätze waren dabei in allen Jahren des Betrachtungszeitraums ausreichend und wurden zu mehr als 90 Prozent in Anspruch genommen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen.

Im Jahr 2020 positionierte sich die Stadt Drolshagen mit ihren konsumtiven Ermächtigungsübertragungen noch leicht über dem Durchschnitt. 2021 liegt sie leicht unter dem Durchschnitt. In beiden Jahren hätte der originäre Haushaltsansatz ausgereicht, um die Aufwendungen zu decken.

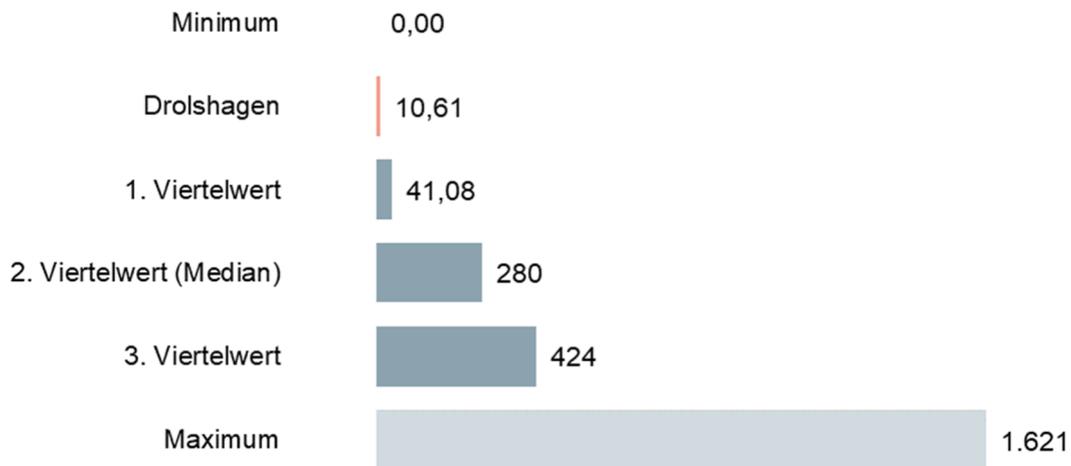
Die nachfolgende Tabelle zeigt die investiven Ermächtigungsübertragungen, die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sowie den Grad der Inanspruchnahme dieser Ansätze:

Investive Auszahlungen Drolshagen 2017 bis 2021

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro | 3.083 | 4.599 | 5.660 | 7.120 | 10.436 |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro | 763 | 652 | 1.344 | 313 | 123 |
| Ansaterhöhungsgrad in Prozent | 24,76 | 14,19 | 23,74 | 4,39 | 1,18 |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro | 3.846 | 5.251 | 7.004 | 7.433 | 10.560 |
| Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent | 19,85 | 12,42 | 19,19 | 4,21 | 1,17 |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro | 2.011 | 2.617 | 2.647 | 1.565 | 2.916 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent | 52,29 | 49,83 | 37,80 | 21,06 | 27,61 |

In den Jahren 2020 und 2021 nahmen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen deutlich ab. Die Stadt Drolshagen hat soweit bei Aufstellung der Haushaltspläne absehbar war, dass Auszahlungsermächtigungen nicht mehr im abgelaufenen Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden können, vermehrt Neuveranschlagungen vorgenommen. Dies spiegelt sich auch in den deutlich steigenden Haushaltsansätzen ab 2020 wieder.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen.

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen in 2021 in einem höheren Umfang investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner als die Stadt Drolshagen.

Sowohl in 2020 als auch in 2021 wurden die Haushaltsansätze durch die Ermächtigungsübertragungen nur minimal erhöht. Die originären Haushaltsansätze für investive Auszahlungen stiegen von 2017 bis 2021 um etwa 7,4 Mio. Euro an und betragen in 2021 rund 10,4 Mio. Euro. Tatsächlich zu Auszahlung kamen davon 2021 mit 2,9 Mio. Euro lediglich rund 28 Prozent. Durchschnittlich nimmt die Stadt Drolshagen ihre fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen zu 38 Prozent in Anspruch.

Die Stadt führt den deutlich unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme auf verschiedene Gründe zurück. Fehlende personelle Kapazitäten wie auch Verschiebungen von Projekten während der Corona-Pandemie sind hier beispielhaft zu nennen. Auch die Verschiebung von Maßnahmen aufgrund deutlich gestiegener Materialpreise war aus Sicht der Stadt Drolshagen zeitweise notwendig. Im Bereich der Tiefbaumaßnahmen ist die Stadt zudem wesentlich auf die Mitarbeit externer Versorger angewiesen.

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

→ Empfehlung

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

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Drolshagen hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Es fehlt noch an verbindlichen Prozessen zur Fördermittelrecherche. Jedoch wird ein solcher verbindliche Rahmen derzeit vorbereitet.

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 Akquirierung von Fördermitteln findet bei der **Stadt Drolshagen** dezentral in den jeweiligen Fachbereichen in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle Zukunftsprojekte statt. Die Fachbereiche nutzen verschiedene Quellen bei der Recherche möglicher Förderkulissen wie z.B. den Meldedienst des Städte- und Gemeindebundes oder Fachnetzwerke zur Fördermittelakquise. Die Stabsstelle Zukunftsprojekte gibt zudem Informationen über mögliche Förderkulissen an die entsprechenden Fachbereiche weiter. Die Stadt Drolshagen hat bisher keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln festgelegt. Zielvorgaben räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Schriftliche Regelungen oder Vereinbarungen gibt es in Bezug auf die Fördermittelakquise ebenfalls noch nicht. Nach Angaben der Stadt ist die Erstellung einer Dienstanweisung hierzu jedoch in Vorbereitung.

Dass eine Fördermittelrecherche bei der Planung jeder Investitions- und Unterhaltungsmaßnahme erfolgt, kann beispielsweise durch eine solche Dienstanweisung festgelegt werden. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte strategische Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln beispielsweise in einer Dienstanweisung schriftlich festlegen. Dabei sollte sie auch festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwertes immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist.

Die Antragsprozesse beschreibt die Stadt als komplex. Sie verweist dabei darauf, dass die umfangreichen bürokratischen Hürden und die erforderlichen Fachkenntnisse den insbesondere in kleineren Kommunen begrenzten Personalbestand zusätzlich belasten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen etabliert. Bei der Fördermittelbewirtschaftung fehlen verbindliche Strukturen in Bezug auf Durchführung und Überwachung. Eine zentrale Dokumentation der Fördermaßnahmen erfolgt durch die Stabsstelle Zukunftsprojekte.

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.

Bei der **Stadt Drolshagen** erfolgt die Bewirtschaftung der Fördermittel ebenfalls dezentral. Die einzelnen Fachbereiche, in deren Zuständigkeit der Fördergegenstand fällt, beantragen die Fördermittel, führen die entsprechenden Maßnahmen durch, rufen die Mittel ab und erstellen Verwendungsnachweise. Sie überwachen Fristen und Auflagen eigenständig.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung hat die Stadt Drolshagen bisher nicht getroffen. Eine zentrale Stelle zur Überwachung der Bewilligungsbedingungen des Förderbescheides gibt es nicht. Die Stadt Drolshagen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, Zuständigkeiten und Prozessabläufe auch bei der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

Die Dokumentation der Förderprojekte erfolgt durch die Stabsstelle Zukunftsprojekte in einer zentralen Datei. Diese sollte dabei folgende Mindestinhalte haben:

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

- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen hat die Stadt Drolshagen bisher nicht etabliert. Dies wäre hilfreich zur sachgerechten Steuerung der Förderprojekte, indem Fördermitteldaten beschafft, aufbereitet, analysiert und kommuniziert werden können. Ein Fördercontrolling dient der Vorbereitung von Entscheidungen, der Projektstrukturierung sowie der Vermeidung von Rückforderungen. Das Fördermittelberichtswesen hilft den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen. Außerdem zeigt es während der Projektumsetzung Planabweichungen auf, auf den geeigneten Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte den Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte Regelungen und Abläufe in Bezug auf die Überwachung von Auflagen und Fristen aus Förderbescheiden vereinheitlichen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat mittels eines Berichtswesens regelmäßig informieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat bisher jedoch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.

Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für die Aufnahme von Krediten haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen. Dabei sollte die Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben könnten.

Kreditportfolio Drolshagen zum 31. Dezember 2021

| Grund- und Kennzahlen | 2021 |
|---|--------|
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro | 16.952 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro | 2.436 |
| Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent | 0 |
| Anzahl der Kreditverträge | 39 |
| Anzahl der Kreditgeber | 7 |
| Anzahl Derivate | 2 |

Die **Stadt Drolshagen** hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten¹⁴, die wie im Kapitel 1.3.5.3 beschrieben tendenziell steigen werden. Liquiditätsüberschüsse der Vergangenheit wurden zur Tilgung bestehender Kreditverbindlichkeiten genutzt. Die Stadt hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde 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.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Drolshagen kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁵

¹⁴ vgl. Kapitel 1.3.5.1 „Verbindlichkeiten“

¹⁵ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

Die Stadt Drolshagen hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze beim Umgang mit Krediten schriftlich fixiert. Sie wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte jedoch in der Praxis zum Teil schon an. Die Stadt hat Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten geregelt. Sie holt vor Aufnahme eines Darlehens Angebote verschiedener Kreditgeber ein. Zudem dokumentiert sie die Aufnahme von Krediten einschließlich der Feststellung über die ausreichende offene Kreditermächtigung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.

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

Geldmittel und Anlagen Drolshagen zum 31.12.2021

| Grund- und Kennzahlen | 2021 |
|---|-------|
| Liquide Mittel in Tausend Euro | 1.898 |
| Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro | 0 |
| Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro | 297 |
| Davon Versorgungsfondsanteile in Tausend Euro | 297 |
| Ausleihungen in Tausend Euro | 12 |

Die **Stadt Drolshagen** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt. Sie nutzt überschüssige Liquidität vorwiegend zur Tilgung von Kreditverbindlichkeiten. Darüber hinaus hat die Stadt lediglich Versorgungsrücklagen angelegt und besitzt ein Tagesgeldkonto bei einem Geldinstitut, das institutsgesichert¹⁶ ist. Bei den aufgeführten Ausleihungen handelt es sich um Genossenschaftsanteile der Stadt, welche überwiegend bei einer

¹⁶ Alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Ziel dieser Institutssicherungssysteme ist es, die ihnen angeschlossenen Institute vor Insolvenz und

Wohnungsgenossenschaft erworben wurden. Zwar plant die Stadt keine überschüssigen Liquiditätsreserven, jedoch unterliegt sie aufgrund der aktuellen Situation auch großen Unsicherheiten. Daher sollte die Stadt, für den Fall von Liquiditätsüberschüssen und dem Wunsch, diese anzulegen, vorsorgen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen. Beispielsweise kann sie dies bei dem Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten vornehmen. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁷ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

Liquidation zu bewahren. Hierdurch sollen Entschädigungsfälle bei diesen Instituten grundsätzlich vermieden werden. Einlagen einer Kommune sind dort insofern mittelbar in voller Höhe geschützt.

¹⁷ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

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

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

→ **Empfehlung**

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---------------------------|---|-------|------------|---|-------|
| Haushaltssteuerung | | | | | |
| F1 | Der Stadt Drolshagen gelingt es nur teilweise ihre Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird vermehrt durch steigende Aufwendungen bestimmt. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. | 55 | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre ständige Aufgabenkritik intensivieren. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen zukünftige Aufwandssteigerungen weiterhin soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen. | 57 |
| F2 | Die Stadt Drolshagen hat derzeit kein Finanzcontrolling mit Finanzberichtswe- sen implementiert. | 58 | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte ein formales Finanzcontrolling einrichten, um Planabweichungen frühzeitig erkennen zu können. Sie sollte ihr bis 2019 durchgeführtes Berichtswesen auf ein solches Finanzcontrolling aufbauen und wiedereinführen. | 59 |
| F3 | Die Stadt Drolshagen überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermäch- tigungen. Investive Auszahlungsermächtigungen werden seit 2020 in einem deutlich geringeren Umfang vorgenommen. Der fortgeschriebene Ansatz wird durchschnittlich nur zu 38 Prozent in Anspruch genommen. | 59 | E3 | Ziel der Stadt Drolshagen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haus- haltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist. | 62 |
| F4 | Die Stadt Drolshagen hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Es fehlt noch an verbindlichen Prozessen zur Förder- mittelrecherche. Jedoch wird ein solcher verbindliche Rahmen derzeit vorbe- reitet. | 63 | E4 | Die Stadt Drolshagen sollte strategische Ziele zur Rekrutierung von För- dermitteln beispielsweise in einer Dienstanweisung schriftlich festlegen. Dabei sollte sie auch festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwertes immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist. | 64 |
| F5 | Die Stadt Drolshagen hat kein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen etabliert. Bei der Fördermittelbewirtschaftung fehlen verbindliche Strukturen in Bezug auf Durchführung und Überwachung. Eine zentrale Dokumentation der Fördermaßnahmen erfolgt durch die Stabsstelle Zukunftsprojekte. | 64 | E5 | Die Stadt Drolshagen sollte den Bereich des Fördercontrollings standardi- sieren. Sie sollte Regelungen und Abläufe in Bezug auf die Überwachung von Auflagen und Fristen aus Förderbescheiden vereinheitlichen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat mittels eines Berichtswesens re- gelmäßig informieren. | 65 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|--|-------|------------|--|-------|
| F6 | Die Stadt Drolshagen holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat bisher jedoch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt. | 65 | E6 | Die Stadt Drolshagen sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten. | 67 |
| F7 | Die Stadt Drolshagen hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert. | 67 | E7 | Die Stadt Drolshagen sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. | 69 |

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

| Kennzahlen | Drolshagen 2017 | Drolshagen aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|-----------------|--------------------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation | | | | | | | | |
| Aufwandsdeckungsgrad | 103,2 | 110,0 | 91,0 | 101,0 | 104,0 | 108,0 | 121,0 | 52 |
| Eigenkapitalquote 1 | 18,2 | 23,3 | -6,4 | 26,3 | 38,4 | 45,5 | 70,9 | 54 |
| Eigenkapitalquote 2 | 56,2 | 62,0 | 20,8 | 61,2 | 69,4 | 77,6 | 86,5 | 54 |
| Fehlbetragsquote | k.A. | k.A. | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Vermögenslage | | | | | | | | |
| Infrastrukturquote | 49,1 | 48,9 | 6,2 | 30,4 | 36,2 | 44,9 | 57,7 | 54 |
| Abschreibungsintensität | 9,4 | 9,2 | 4,9 | 8,0 | 9,2 | 11,1 | 14,0 | 51 |
| Drittfinanzierungsquote | 59,7 | 71,6 | 37,2 | 55,1 | 61,4 | 70,0 | 87,2 | 48 |
| Investitionsquote | 67,0 | 103,0 | 50,0 | 99,5 | 134,0 | 201,0 | 553,0 | 53 |
| Finanzlage | | | | | | | | |
| Anlagendeckungsgrad 2 | 87,3 | 90,9 | 66,1 | 87,5 | 96,8 | 102,0 | 121,0 | 53 |
| Liquidität 2. Grades | 24,0 | 41,8 | 20,1 | 55,7 | 151,0 | 264,0 | 3.328,0 | 53 |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 12,2 | 9,7 | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote | 10,2 | 7,6 | 0,2 | 3,9 | 5,7 | 8,3 | 19,4 | 53 |
| Zinslastquote | 3,1 | 2,5 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 1,2 | 5,4 | 52 |
| Ertragslage | | | | | | | | |
| Netto-Steuerquote | 64,2 | 68,0 | 29,8 | 50,4 | 57,9 | 67,6 | 76,5 | 51 |
| Zuwendungsquote | 10,4 | 9,3 | 9,1 | 12,5 | 16,3 | 24,6 | 38,7 | 51 |
| Personalintensität | 18,1 | 19,0 | 11,2 | 16,2 | 18,3 | 20,5 | 26,5 | 52 |
| Sach- und Dienstleistungsintensität | 17,3 | 17,8 | 9,4 | 15,4 | 17,4 | 22,0 | 28,8 | 52 |

| Kennzahlen | Drolshagen 2017 | Drolshagen aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------|-----------------|--------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Transferaufwandsquote | 48,6 | 46,0 | 33,3 | 40,8 | 44,9 | 49,8 | 59,8 | 52 |

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) Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021

| Ergebnisse der Vorjahre | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Durchschnittswerte |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| Jahresergebnis | 17 | 1.167 | 427 | 1.412 | 1.939 | |
| Gewerbesteuern | 7.042 | 7.310 | 7.102 | 5.210 | 8.038 | 6.940 |
| Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer | 5.958 | 6.723 | 6.945 | 6.629 | 7.274 | 6.706 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 886 | 992 | 1.100 | 1.207 | 1.132 | 1.063 |
| Schlüsselzuweisungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ausgleichsleistungen | 935 | 1.131 | 1.111 | 1.192 | 1.061 | 1.086 |
| Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz | 0 | 0 | 0 | 1.021 | 0 | 204 |
| Summe der Erträge | 14.821 | 16.157 | 16.258 | 15.258 | 17.505 | 16.000 |
| Allgemeine Kreisumlage | 5.423 | 5.679 | 5.607 | 5.630 | 5.485 | 5.565 |
| Steuerbeteiligungen | 1.108 | 1.057 | 960 | 399 | 600 | 825 |
| Summe der Aufwendungen | 6.732 | 6.736 | 6.567 | 6.029 | 6.085 | 6.390 |

| Ergebnisse der Vorjahre | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Durchschnittswerte |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------------|
| Saldo | 8.089 | 9.421 | 9.691 | 9.229 | 11.420 | 9.610 |

Tabelle 4: Eigenkapital Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Eigenkapital | 15.442 | 16.449 | 16.543 | 17.927 | 19.927 |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Eigenkapital 1 | 15.442 | 16.449 | 16.543 | 17.927 | 19.927 |
| Sonderposten für Zuwendungen | 24.038 | 24.361 | 24.749 | 25.160 | 25.527 |
| Sonderposten für Beiträge | 8.135 | 7.897 | 7.725 | 7.521 | 7.511 |
| Eigenkapital 2 | 47.615 | 48.707 | 49.017 | 50.609 | 52.965 |
| Bilanzsumme | 84.747 | 84.330 | 84.423 | 83.773 | 85.382 |

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2021

| Grunddaten Kernhaushalt | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Verbindlichkeiten Kernhaushalt | 28.588 | 26.963 | 25.648 | 22.884 | 22.408 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ausleihungen an verbundene Unternehmen | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Grunddaten Kernhaushalt | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ausleihungen an Sondervermögen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Forderungen gegenüber Sondervermögen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen* | 138 | 174 | 153 | 125 | 158 |
| Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten Konzern Kommune | 28.725 | 27.137 | 25.801 | 23.009 | 22.566 |

*Eigenbetrieb Wasserwerk

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2026

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Jahresergebnis | 17 | 1.167 | 427 | 1.412 | 1.939 | 314 | -1.297 | -2.488 | -1.403 | -870 |
| Gewerbesteuer | 7.042 | 7.310 | 7.102 | 5.210 | 8.038 | 7.100 | 9.300 | 8.150 | 8.700 | 9.050 |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 5.958 | 6.723 | 6.945 | 6.629 | 7.274 | 7.050 | 7.650 | 7.980 | 8.490 | 8.920 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 886 | 992 | 1.100 | 1.207 | 1.132 | 960 | 1.020 | 1.060 | 1.100 | 1.120 |
| Schlüsselzuweisungen vom Land | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer-ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen) | 935 | 1.131 | 1.111 | 2.213 | 1.061 | 706 | 780 | 756 | 804 | 825 |
| Summe der Erträge | 14.821 | 16.157 | 16.258 | 15.258 | 17.505 | 15.815 | 18.750 | 17.946 | 19.094 | 19.915 |

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz | 201 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Allgemeine Kreisumlage | 5.423 | 5.679 | 5.607 | 5.630 | 5.485 | 5.469 | 6.543 | 6.832 | 6.832 | 6.832 |
| Steuerbeteiligungen | 1.108 | 1.057 | 960 | 399 | 600 | 533 | 699 | 612 | 653 | 680 |
| Summe der Aufwendungen | 6.732 | 6.736 | 6.567 | 6.029 | 6.085 | 6.002 | 7.241 | 7.444 | 7.485 | 7.512 |
| Saldo der Bereinigungen | 8.090 | 9.421 | 9.691 | 9.230 | 11.420 | 9.813 | 11.509 | 10.502 | 11.608 | 12.403 |
| Saldo der Sondereffekte | 123 | 448 | -365 | 833 | 0 | 1.202 | 660 | 0 | 0 | 0 |
| Bereinigtes Jahresergebnis | -8.196 | -8.703 | -8.898 | -8.651 | -9.480 | -10.701 | -13.465 | -12.990 | -13.012 | -13.273 |
| Abweichung vom Basisjahr | 0 | -630 | -826 | -578 | -1.407 | -2.628 | -5.393 | -4.917 | -4.939 | -5.200 |

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Drolshagen in Tausend Euro 2017 bis 2026

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Bereinigtes Jahresergebnis | -8.196 | -8.703 | -8.898 | -8.651 | -9.480 | -10.701 | -13.465 | -12.990 | -13.012 | -13.273 |
| Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen | -359 | -472 | -445 | -285 | -488 | -921 | -1.296 | -1.272 | -1.178 | -1.199 |
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe | -147 | -140 | -155 | -167 | -161 | -188 | -219 | -219 | -224 | -224 |
| Jugendamtsumlage | 2.215 | 2.506 | 2.671 | 2.862 | 3.209 | 3.170 | 3.789 | 3.956 | 3.956 | 3.956 |
| Saldo aus Sozialleistungen | -2.721 | -3.119 | -3.271 | -3.314 | -3.858 | -4.279 | -5.304 | -5.447 | -5.358 | -5.380 |
| Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ | -5.352 | -5.584 | -5.628 | -5.337 | -5.622 | -6.422 | -8.161 | -7.543 | -7.654 | -7.893 |

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|------|------|------|------|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“ | 0 | -232 | -276 | 15,0 | -270 | -1.071 | -2.809 | -2.192 | -2.302 | -2.541 |

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Daher weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass die Prüfung den Normbestand zum 01. August 2022 aufgreift und somit spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers nicht abschließend berücksichtigen kann.

Gremienarbeit

Die Stadt Drolshagen hat ein effektives Sitzungsmanagement etabliert. Die örtliche Gremienstruktur hat einen schlanken Zuschnitt. Die Fachausschüsse orientieren sich an der Verwaltungsgliederung und fassen verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen. Im Hinblick auf die Anzahl der Sitzungstermine hat die Stadt Drolshagen ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement etabliert.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Stadt Drolshagen. Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sollte die Stadt zukünftig transparent auch online veröffentlichen.

Die Stadt Drolshagen bildet den Maximalwert bei dem Einsatz von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern im interkommunalen Vergleich. Entsprechend hoch ist die jährliche Belastung des Haushalts der Stadt Drolshagen. Mit Aktualisierung der EntschVO NRW zum 01. Januar 2024 wird diese Belastung weiter ansteigen.

Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Drolshagen Aufwandsentschädigungen wie z.B. Verdienstausschlag sowie Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag erstattet. Dadurch fördert die Stadt aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt.

Die Stadt Drolshagen setzt Digitalisierung in der Gremienarbeit ein. Die Gremien arbeiten aber noch nicht ausschließlich papierlos und es fehlt an formellen Vorkehrungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen in Notfallsituationen. Die Stadt sollte sich zeitnah mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um in Krisensituation handlungsfähig zu sein.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit der Stadt Drolshagen steht eine interkommunale Betrachtung der Aufwendungen für die kommunale Gremienarbeit, der örtlichen Gremienstruktur, der Fraktionszuwendungen und Aufwandsentschädigungen für gewählte Gremienmitglieder sowie des Standes der Digitalisierung und formale Aspekte der Gremienarbeit.

Ferner betrachtet die gpaNRW einige ausgewählte Aspekte der in der kommunalen Praxis ebenso relevanten Gremien verbundener Betriebe, Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

- durch vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze und Alternativen aufzuzeigen, die anderenorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- die Einhaltung der durch das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Standards und formalen Vorgaben zu überprüfen sowie
- Weiterentwicklungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Digitalisierung der Gremienarbeit, aufzuzeigen.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Betrachtung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben und mit der Stadt Drolshagen abgestimmt.

2.3 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist als grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen Seite stark durch landesgesetzliche Vorgaben sowie auf der anderen Seite durch individuelle örtliche Gegebenheiten der Stadt Drolshagen geprägt. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig und wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen daher oftmals sowohl die Verwaltung wie auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW setzt sich in der überörtlichen Prüfung mit diesem sensiblen Spannungsfeld auseinander. Wir betrachten daher den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Es soll ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner?
- **Zuwendungen:** Wie hoch sind die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder und werden die gesetzlichen Mindeststandards erfüllt?
- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt in den letzten fünf Jahren statt?
- **Formale Anforderungen:** Werden die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit eingehalten?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?

2.3.1 Aufwendungen

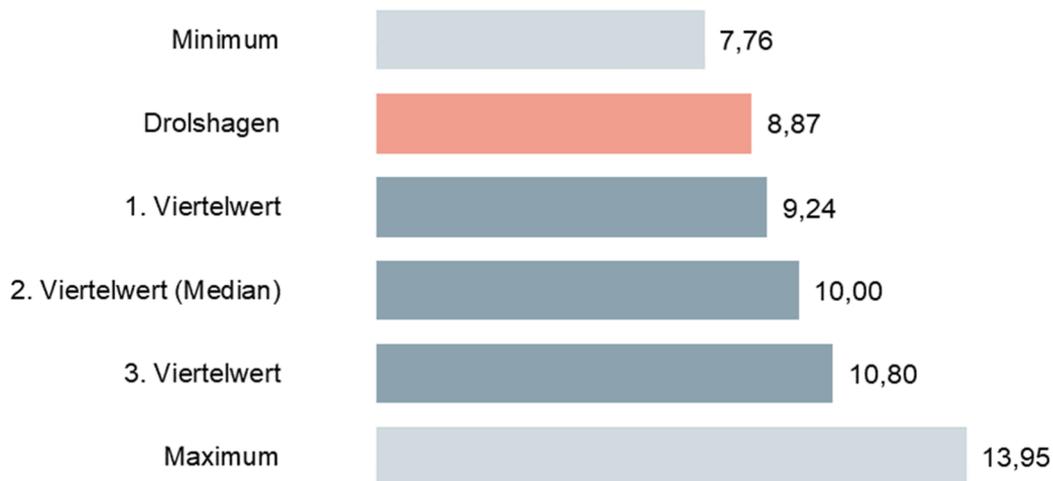
Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z.B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, werden durch die gpaNRW dagegen nicht berücksichtigt.

→ Die Aufwendungen für die Gremienarbeit der Stadt Drolshagen sind niedrig.

Der Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit der Stadt Drolshagen sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Stadt Drolshagen lebten zum Stichtag 31. Dezember 2020 laut den Daten von IT.NRW 11.640 Einwohner. Die Stadt Drolshagen hat im Jahr 2021 insgesamt 103.286 Euro für die Fraktionszuwendungen und für die weiteren Zuwendungen wie die Aufwandsentschädigungen an Mandatsträger (Sitzungsgelder, Verdienstausfall, Fahrtkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen) aufgewendet. Diese Aufwendungen stammen aus den Zahlungen an die gewählten Mitglieder

der Vertretungskörperschaft auch jene an sachkundige Bürger, ehrenamtliche Vertretungen des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Hauptverwaltungsbeamtin, Funktionsträger in den Fraktionen, Ausschussvorsitzende und Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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

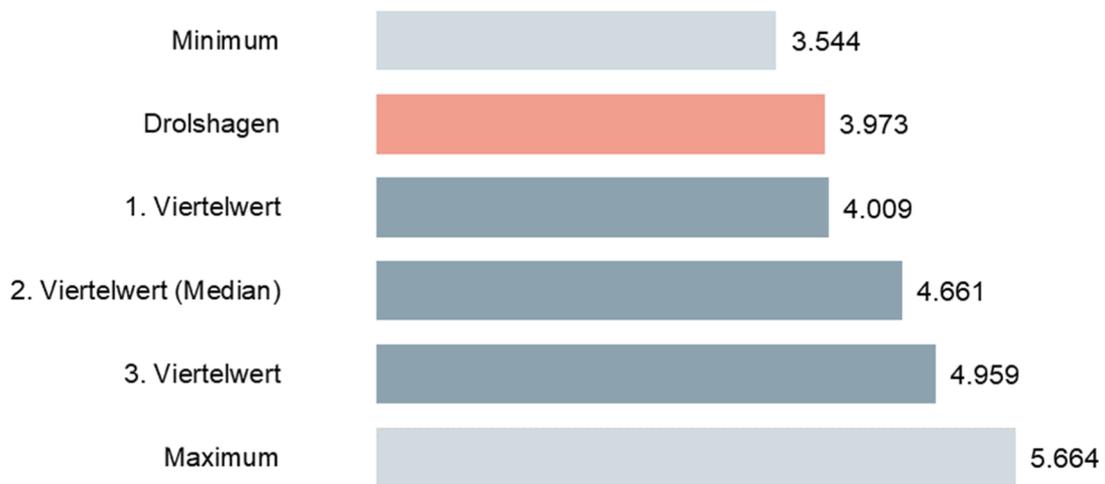


Mit 8,87 Euro je Einwohner liegt die Stadt Drolshagen bei den Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, dass die meisten der Vergleichskommunen höhere Aufwendungen vorweisen.

Zusätzlich betrachtet die gpaNRW die Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021.

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Stadtrat der Stadt Drolshagen umfasst 26 Mitglieder. Für diese hatte die Stadt Drolshagen Aufwendungen von jeweils 3.973 Euro pro Kopf und Jahr.

Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft sowie die unterschiedliche Art der der Zahlungsmöglichkeit von den Aufwandsentschädigungen. Die Kennzahlen der Stadt Drolshagen weisen eine übereinstimmende Ergebnistendenz auf.

Inwieweit die Stadt Drolshagen den Anforderungen an eine auskömmliche Mindestausstattung der Fraktionen sowie der Digitalisierung der Gremienarbeit im Rahmen der getätigten Aufwendungen nachkommt, betrachtet die gpaNRW in den folgenden Kapiteln.

2.3.2 Gremienstruktur

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren.

- Die Stadt Drolshagen beschäftigt sich aktiv mit der effizienten Ausgestaltung der örtlichen Gremienstruktur und erfüllt die formalen Anforderungen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen bildet den Maximalwert bei dem Einsatz von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern im interkommunalen Vergleich.

Um eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit zu schaffen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentriert werden.*
- *Ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement sollte etabliert werden. Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge sollten vermieden werden.*
- *Es sollten zumindest einmal in einer Legislaturperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüft und bewertet werden.*
- *Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse sollten in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisiert geregelt werden.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte regelmäßig zum Ende einer Legislaturperiode prüfen, ob die Anzahl der zu wählenden Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduziert werden kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).*
- *Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz -KorruptionsbG) im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.*

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die zuvor beschriebenen formalen Aspekte der Gremienstruktur.

Überblick über die Gremienstruktur 2021

| Anzahl | Drolshagen | Median |
|--|------------|--------|
| Mitglieder der Vertretungskörperschaft | 26 | 28 |
| Fraktionen | 4 | 4 |
| Fachausschüsse | 7 | 7 |
| Gremien außerhalb der formellen Ausschusstruktur | 14 | 17 |

Die Stadt Drolshagen hat eine geringere Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Fachausschüsse gliedert sich in Drolshagen in fünf pflichtige Ausschüsse und zwei Fachausschüsse. Hier konzentriert die Stadt verwandte Gremienbereiche in einzelnen Fachausschüssen. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der Verwaltungsgliederung. Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschusstruktur

liegt unter dem Median. Insbesondere sind Gremien außerhalb der formellen Ausschusstruktur ein Ausdruck der interkommunalen Verflechtung der Stadt Drolshagen im Kreis Olpe. Dazu zählen zum Beispiel die Verbandsversammlung des Zweckverbandes „Sparkasse Olpe-Drolshagen-Wenden“, Verbandsversammlung des Zweckverbandes „Tourismusverband Biggensee-Listersee“ der Städte Attendorn, Drolshagen, Olpe und Meinerzhagen sowie die Verbandsversammlung der „Südwestfalen IT –SIT-“, etc. Diese Aufzählung ist nicht abschließend.

Die Gemeindeordnung beschreibt in § 39 GO NRW die Möglichkeit das Gemeindegebiet in Bezirke bzw. Ortschaften einzuteilen. Dabei ist auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Gemeindeentwicklung Rücksicht zu nehmen.

Die Stadt Drolshagen hat als eine der wenigen Kommunen im interkommunalen Vergleich die Möglichkeit genutzt, Ortsvorsteher zu wählen. In § 3 der Hauptsatzung hat sie die Aufteilung der Ortschaften vorgenommen und das Vorgehen sowie die Entschädigung geregelt. Die Stadt Drolshagen bildet mit 31 gewählten Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Nur drei der bisher geprüften Kommune nutzt die Möglichkeit Ortsvorsteher (2, 4 und 31 Ortsvorsteher) einzusetzen. Im Jahr 2021 hat die Stadt Drolshagen Aufwandsentschädigungen in Höhe von 7.359,99 Euro ausgezahlt. Der Planansatz im aktuellen Haushaltsjahr 2023 liegt bei 18.600 Euro. Die 31 Ortvorsteher und Ortsvorsteherinnen erhalten einen Entschädigungsbetrag von 600,00 Euro jährlich. Dies ist eine Steigerung von rund 153 Prozent. Zukünftig ist von weiteren Steigerungen auszugehen.

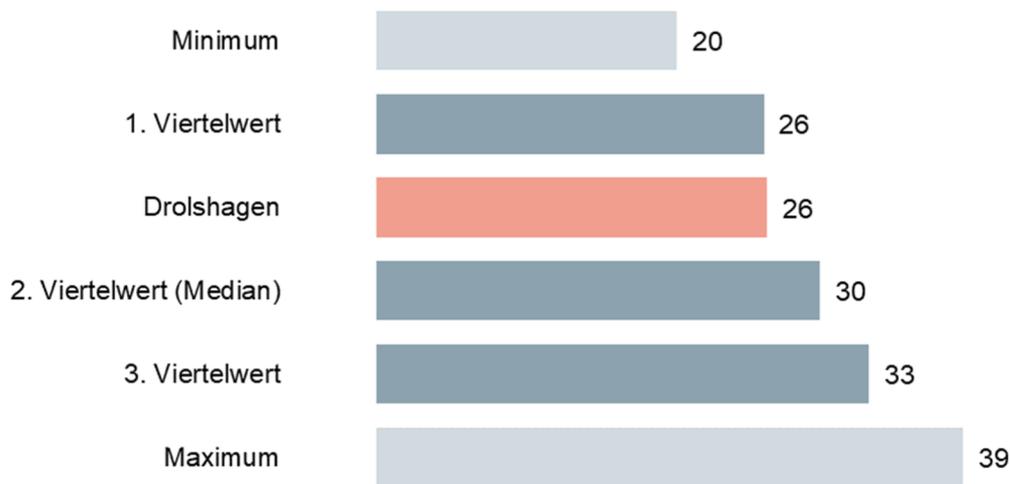
Die aktualisierte Entschädigungsverordnung NRW welche zum 01. Januar 2024 in Kraft tritt, sieht für Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 260,10 Euro vor. Die Wahlmöglichkeit, die Aufwandsentschädigung in der Hauptsatzung geringer anzusetzen, entfällt. Für die Stadt Drolshagen bedeutet dies zukünftig ein Aufwand von 96.757,20 Euro jährlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte entsprechend der anstehenden Änderungen in der EntschVO NRW die Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher anpassen. Zudem sollte die Stadt Drolshagen erörtern, ob die Anzahl von Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen notwendig ist.

Ein Ansatzpunkt für ein effizientes und vorrausschauendes Sitzungsmanagement ist die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr zu reduzieren. Aus Sicht der gpaNRW sollten regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten soweit möglich vermieden werden. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, so lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.

Sitzungstermine 2021



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



Im Jahr 2021 haben die Gremien der Stadt Drolshagen 26 Sitzungen durchgeführt. Damit positioniert sich die Gemeinde Drolshagen unter dem Median. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Vergleichskommunen häufiger tagen.

Ein weiterer Ansatzpunkt, dass vermehrt Sitzungen stattfinden ist die Anzahl von Anregungen, Anträgen und Dringlichkeitsentscheidungen. Diese können dazu beitragen, dass die Gremien länger und häufiger tagen müssen. Ebenfalls beeinflusst die Anzahl der Anregungen und Anträge sowie Dringlichkeitsentscheidungen die Arbeitskapazitäten der Verwaltung. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW daher die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich dar:

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen 2017-2021

| Anzahl | Drolshagen | Median |
|------------------------------|------------|--------|
| Anregungen und Beschwerden | 19 | 5 |
| Anträge | 37 | 87 |
| Dringlichkeitsentscheidungen | 7 | 16 |

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) lag in den letzten fünf Jahren mit 19 deutlich über dem interkommunalen Median von fünf. Die Anzahl der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder fällt mit 37 im interkommunalen Vergleich niedrig aus.

Die Anzahl der getroffenen Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) ist mit sieben Stück in den letzten fünf Jahren ebenfalls unauffällig.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Stadt Drolshagen im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt. Nachfolgend stellt die gpaNRW diese tabellarisch dar:

Formale Aspekte der Gremienstruktur

| Formale Aspekte | Drolshagen | Kommunen, die diese Aspekte erfüllen |
|---|------------|--------------------------------------|
| Verkleinerung der Vertretungskörperschaft | Ja | 13 von 16 |
| Neuzuschnitt der Gremien nach 2020 | Nein | 11 von 16 |
| Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse | Ja | 15 von 16 |
| Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG | Ja | 13 von 16 |

Die Verwaltung der Stadt Drolshagen sowie der Stadtverordnetenversammlung haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt und die Zuständigkeiten der Fachausschüsse in einer Zuständigkeitsordnung geregelt. Der Stadtverordnetenversammlung wurde bereits seit 2004 um sechs Mitglieder von 32 auf 26 Mitglieder verkleinert. Die Stadt Drolshagen macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Drolshagen kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Nach § 7 KorruptionsbG besteht die Pflicht für die Mitglieder der Gremien einer Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, werden entsprechend einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung aus dem Jahr 2005, durch die Verwaltung erfasst und können zu den regulären Öffnungszeiten im Rathaus eingesehen werden. Die gpaNRW regt an, die Angaben transparent und online über das Ratsinformationssystem oder die Homepage der Stadt zu veröffentlichen. Die technischen Möglichkeiten dazu sind bereits in Drolshagen vorhanden, sodass eine Umsetzung ohne Aufwand möglich ist. Ebenso verfahren viele der Vergleichskommunen bereits seit Jahren.

An dieser Stelle sei dazu auch weitergehend auf den Berichtsteil Vergabewesen (Kapitel 3.4, Allgemeine Korruptionsprävention) samt der dort getroffenen Feststellung und Empfehlung verwiesen.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen sowie personellen Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Entsprechende Regelungen sind durch Beschluss der Vertretungskörperschaft zu fassen und können nicht von der Verwaltung einseitig bestimmt werden.

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹⁸ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot,
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchgeführt wird. Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende **Mindeststandards** für die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder:

Räume: Büro- und Sitzungsräume müssen den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt werden oder entsprechend finanziert werden. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büroraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäreinrichtungen zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobezug, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

¹⁸ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Grundausstattung an Print- und Onlinemedien: Hierzu zählen nach gängiger Auffassung die lokalen Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Im Rahmen der Mindestausstattung sind diese Zugänge aber nur einer Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand und nicht allen Mitgliedern einer Fraktion zu gewähren.

Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger dienen.

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder der Kommunen leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab und hat insbesondere die Grundsätze der Chancengleichheit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist somit zulässig, wenngleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. So wird oftmals für jede Fraktion ein Grundbetrag als Sockelbetrag ausgezahlt und dann ein Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat sich die automatische Anpassung der Zuwendungen an den Lebenshaltungskostenindex als praktikabel erwiesen.

Eine Gruppe erhält mindestens 90 Prozent einer proportionalen Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält oder erhalten würde. Einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, sollte die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen. Der Rat kann stattdessen auch beschließen, dass ein Ratsmitglied aus Haushaltsmitteln finanzielle Zuwendungen erhält, die die Hälfte des Betrages nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe mit zwei Mitgliedern erhielte.

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen zahlt Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Eine aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht vor.

Um die im Erlass definierten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern zu gewährleisten sowie den Nachweispflichten der Mittelverwendung nachzukommen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*

- *Regelmäßig sollte, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchgeführt werden.*
- *Es sollte die Zuwendungshöhe an die Fraktionen an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt werden.*
- *Es sollte eine jährliche Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten eingefordert und diese durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollten in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden.*

Im Jahr 2021 gibt es in der **Stadt Drolshagen** vier Fraktionen. In Drolshagen sind keine Gruppen und Einzelratsmitglieder vorhanden. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁹. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

Die Stadt Drolshagen zahlt an die Fraktionen einen monatlichen Sockelbetrag von 128 Euro und eine monatliche Kopfpauschale von 20,45 Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW ergänzend die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

| Anforderung | Drolshagen | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|-------------------------------|------------|--|
| Große Räume (Sitzungsräume) | Ja | 12 von 16 |
| Kleine Räume (Fraktionsräume) | Nein | 1 von 16 |

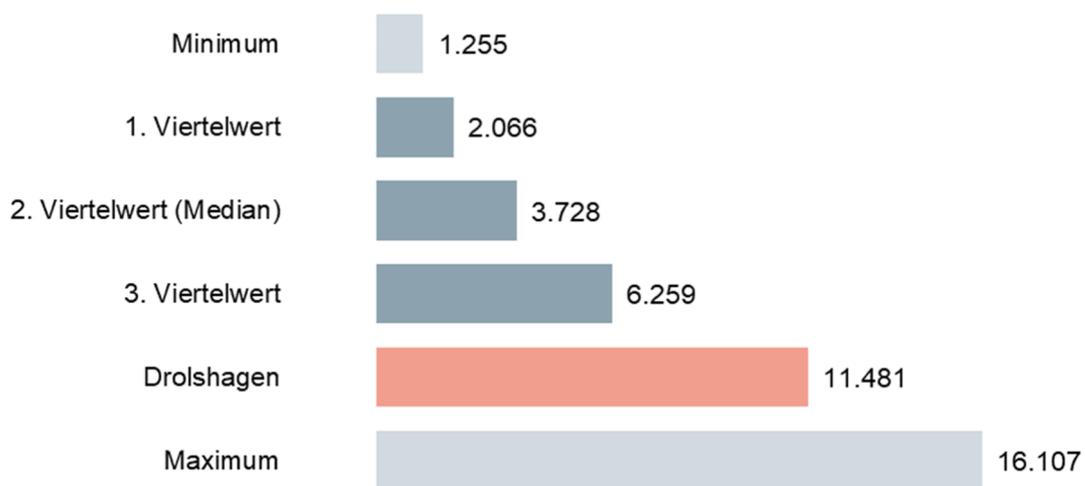
¹⁹ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

| Anforderung | Drolshagen | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|----------------|------------|--|
| IT-Ausstattung | Nein | 2 von 16 |

Die Stadt Drolshagen erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Stadt Drolshagen den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es mangelt aber an eigenen Fraktionsräumen und einer hinreichenden technischen Ausstattung. Laut dem geltenden Erlass soll eine Kommune Büro- und Sitzungsräume den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder eine entsprechende Finanzierung dafür leisten.

Ergänzend dazu betrachtet die gpaNRW die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen:

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



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



Nachfolgende Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 18.000)
- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zurzeit drei bis fünf Fraktionen)

- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln in Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessensentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen ist sodann zu entscheiden, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft und welche aus Geldwerten erfüllt werden sollen. Einzelratsmitgliedern kann die Kommune eine Zuwendung zukommen lassen oder, wie in § 56 Abs. 3 GO NRW beschrieben, soll die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke der Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen.

Die Stadt Drolshagen gibt den Fraktionen die Möglichkeit, einen großen Sitzungssaal zu nutzen. Die Fraktionen sind selbst dafür verantwortlich, die Voraussetzungen für einen gesicherten Geschäftsbetrieb zu organisieren. Der oben genannte Erlass beschreibt in solchen Fällen eine entsprechende Bereitstellung von Geldmitteln.

Die nachfolgende Tabelle stellt ergänzend weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass dar.

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

| Anforderung | Drolshagen | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|------------|--|
| Regelmäßige Bedarfsermittlung | Nein | 1 von 17 |
| Nachweis der Fraktionszuwendungen | Ja | 15 von 17 |
| Erklärung der Vorsitzenden | Ja | 15 von 17 |
| Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten | Ja | 10 von 17 |
| Gesonderte Anlage im Haushaltsplan | Ja | 15 von 17 |

Die Stadt Drolshagen führt keine regelmäßige Bedarfsermittlung bzgl. der Fraktionszuwendungen durch. Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen werden gegenüber der Verwaltung und dem Hauptverwaltungsbeamten eingereicht und geprüft. Eine entsprechende Erklärung der Fraktionsvorsitzenden, dass die Mittel entsprechend der geltenden Bestimmungen (Fraktionserlass) ordnungsgemäß verwendet werden, wird ebenso eingeholt. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

→ Empfehlung

Die Stadt Drolshagen sollte regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchführen.

2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien ergeben sich aus der jeweils gültigen Fassung der Entschädigungsverordnung (EntschVO). Ferner sind maßgebend das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell, die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie die Anzahl von Mandatsträgern mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Bürgermeister und Bürgermeisterinnen).

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“²⁰ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

- Die Stadt Drolshagen erfüllt überwiegend die formalen Anforderungen der Aufwandsentschädigungen.

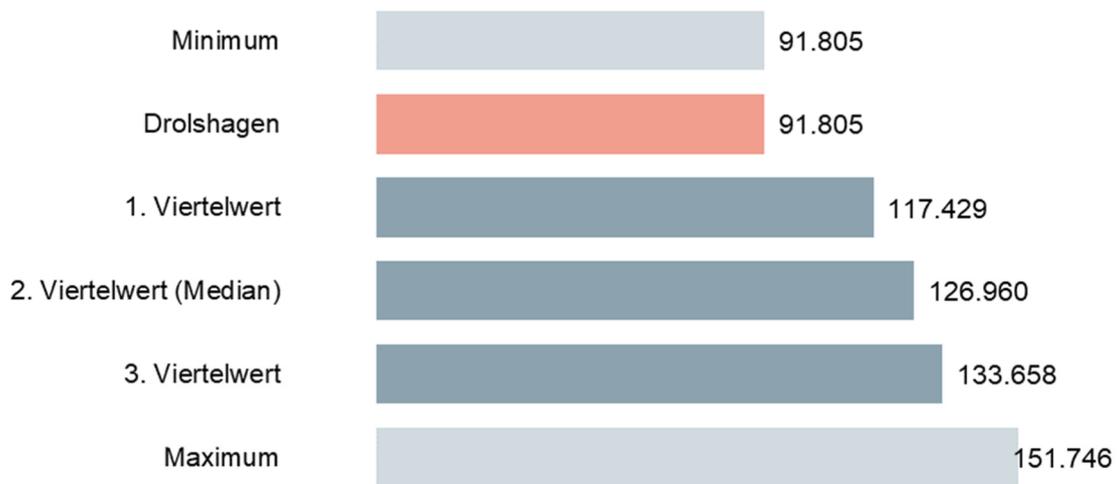
Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definieren werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstaufschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Stadt Drolshagen** dar. Im Vergleichsjahr Jahr 2021 hat die Stadt Drolshagen 91.805 Euro finanzielle Zuwendungen als Aufwandsentschädigung an die Gremienmitglieder ausgezahlt. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

²⁰ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



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



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Stadt Drolshagen bildet mit 91.805 Euro im Jahr das Minimum im interkommunalen Vergleich. Dabei hat die Stadt Drolshagen folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen 2021

| Anforderungen | Drolshagen | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|------------|--|
| Ausschließliche Monatspauschale | Nein | 8 von 17 |
| Monatspauschale und Sitzungsgelder | Ja | 9 von 17 |
| Regelung zum Verdienstaussfall | Ja | 12 von 17 |
| Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen | Nein | 16 von 17 |
| Regelung zur Fahrtkostenerstattung | Ja | 7 von 17 |
| Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten | Ja | 8 von 17 |

Die Stadt Drolshagen hat sich wie gut 60 Prozent der bisher geprüften Kommunen dazu entschieden, das Berechnungsmodell bestehend aus einer ausschließlichen Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgelder für die gewählten Stadtverordnetenmitglieder anzuwenden. Diese Regelung führt bei kleinen Ausschüssen und wenigen Sitzungen zu Einspareffekten für die Stadt.

Des Weiteren hat die Stadt Drolshagen eine Regelung zum Verdienstaufällersatz getroffen. Der definierte Mindestsatz entspricht dem in der Entschädigungsverordnung (EntschVO) festgesetzten Mindestsatz. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Drolshagen in der Hauptsatzung umfassende Regelungen getroffen hat, wie mit dem Verdienstaufällersatz vor Ort zu verfahren ist. Auch werden in der Hauptsatzung die Geltendmachung von Pflege- und Betreuungskosten normiert. Die Stadt Drolshagen hat in ihrer Fachsoftware hinterlegt, wie die Abrechnung der Reisekosten pro Mitglied erfolgt. Im Jahr 2021 haben die Fraktionen der Stadt Drolshagen zehn Fraktionssitzungen abgerechnet. Dieser Wert liegt unter dem interkommunalen Median von 15 Sitzungen. Für eine optimale Steuerung wäre es sinnvoll wenn Kommunen eine Höchstzahl an aberechenbaren Fraktionssitzungen festlegen.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Kommunen, z.B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, forciert worden. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen werden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere seit dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie sind zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt worden.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren²¹. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen. Bisher erfolgt noch keine vollständig papierlose Gremienarbeit.

Um die Anforderungen an eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit zu erfüllen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Punkte erfüllen:

²¹ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich geregelt werden.*
- *Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.*
- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.*
- *Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).*

Die überwiegende Anzahl der Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben bereits ein digitales Ratsinformationssystem implementiert. Nachfolgende betrachtet die gpaNRW die Anforderungen für eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit.

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit 2021

| Anforderungen | Drolshagen | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---------------------------------------|------------|--|
| Ratsinformationssystem | Ja | 17 von 17 |
| Ratsinformationssystem über Homepage | Ja | 17 von 17 |
| Ratsinformationssystem über Endgeräte | Ja | 17 von 17 |
| Bereitstellung von Endgeräten | Nein | 7 von 17 |
| Papierlose Gremienarbeit | Nein | 11 von 17 |
| Moderne Sitzungstechnik | Teilweise | 12 von 17 |
| Leistungsstarkes WLAN | Teilweise | 16 von 17 |
| Digitale und hybride Gremiensitzungen | Nein | 3 von 17 |

Die Stadt Drolshagen hat ihre Gremienarbeit bereits gut und weitestgehend digitalisiert ohne aber wie viele andere Kommunen vollständig papierlos zu arbeiten. Das liegt insbesondere daran, da sachkundige Bürger sowie beratende Gremienmitglieder nicht durchgängig in die digitale Gremienarbeit eingebunden werden. Hier besteht für die Zukunft noch Potenzial.

Die Stadt Drolshagen nutzt ein zeitgemäßes und verbreitetes Ratsinformationssystem, welches endgerätefähig ist und über die Homepage der Stadt einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird dabei von der Verwaltung übernommen. Die Verwaltung stellt die Endgeräte für die Gremienmitglieder bisher nicht zur Verfügung, sondern erstattete bis 2021

lediglich anteilig die Kosten. Ab 2022 gilt diese Regelung nicht mehr. Die technische Ausstattung des Sitzungssaals entsprach zum Prüfzeitpunkt nicht ganz den Anforderungen an eine zeitgemäße Ausstattung. So fehlt insbesondere ein umfassendes Mikrofonsystem, kabelloses Bildübertragungssystem und ein leistungsstarkes WLAN. Die Modernisierung ist vorgesehen.

Weiterhin sollte sich die Stadt Drolshagen zeitnah mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um im Bedarfsfall vorbereitet zu sein. So sollte entsprechend § 47a GO NRW mit digitalen und hybriden Gremiensitzungen die Handlungsfähigkeit der Stadt Drolshagen auch in kritischen Notfallsituationen über einen längeren Zeitraum hinweg sichergestellt werden können. Eine entsprechende Anpassung der Hauptsatzung wurde bis heute noch nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notfallsituationen, die Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen schaffen. Des Weiteren sollte die Stadt mittelfristig eine durchgängig papierlose und digitalisierte Gremienarbeit für alle Gremienmitglieder anstreben.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------------|--|-------|------------|---|-------|
| Profil Gremienarbeit | | | | | |
| F1 | Die Stadt Drolshagen bildet den Maximalwert bei dem Einsatz von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern im interkommunalen Vergleich. | 83 | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte entsprechend der anstehenden Änderungen in der EntschVO NRW die Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher anpassen. Zudem sollte die Stadt Drolshagen erörtern, ob die Anzahl von Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen notwendig ist. | 84 |
| F2 | Die Stadt Drolshagen zahlt Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Eine aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht vor. | 88 | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchführen. | 91 |
| F3 | Die Stadt Drolshagen hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen. Bisher erfolgt noch keine vollständig papierlose Gremienarbeit. | 94 | E3 | Die Stadt Drolshagen sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notfallsituationen, die Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen schaffen. Des Weiteren sollte die Stadt mittelfristig eine durchgängig papierlose und digitalisierte Gremienarbeit für alle Gremienmitglieder angestrebt. | 96 |

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen 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 Drolshagen hat sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeserviceestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren. Zusätzlich hat die Stadt eine Submissionsstelle für die Vergabeverfahren eingerichtet, die in Eigenregie durchgeführt werden. Außerdem ist ein Stellenanteil für eine Beratungsfunktion bei der Durchführung der Vergabemaßnahmen für die einzelnen Fachbereiche vorgesehen. Aufgrund von personellen Wechsels und Umstrukturierungen ist dieser Stellenanteil jedoch bereits seit längerem vakant.

Die Stadt hat mit der Vergabedienstanzweisung aus dem Jahr 2008 bereits Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. Die Stadt Drolshagen sollte ihre Vergabedienstanzweisung aktualisieren und um klare Zuständigkeitsregelungen erweitern.

Für den Bereich der Korruptionsprävention verfügt die Stadt über eine Dienstanzweisung aus dem Jahr 2007. Zudem hat Drolshagen 2014 eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt.

Ebenfalls hat sich die Stadt Drolshagen mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt. Mit der Dienstanzweisung zum Verfahren bei Sponsoring hat die Stadt 2007 die Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoring verschriftlicht. In der Dienstanzweisung sollte sie zusätzlich den Haftungsausschluss, eine verbindliche Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und die Berichtspflicht gegenüber dem Rat ergänzend aufnehmen.

Die Maßnahmenbetrachtung zeigte bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zum Teil Optimierungsbedarfe.

Die Gremienbeteiligung bei der Vergabeentscheidung führt zu vermeidbaren Verzögerungen des Vergabeverfahrens. Die Stadt Drolshagen sollte den Ablauf der Vergabeverfahren hinsichtlich der Gremienbeteiligung überprüfen.

Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr 2022 niedriger als bei den meisten anderen Kommunen sind. Dennoch sollte die Stadt Drolshagen das Nachtragswesen zentral steuern. Es sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen, damit Auswertungen der Nachträge im Hinblick auf Umfang und beteiligter Unternehmen möglich sind.

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Drolshagen bereits viele Grundlagen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabemaßnahmen sowie die Vermeidung von Korruption geschaffen hat.

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

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

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

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

3.3 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.

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Die Stadt Drolshagen hat sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit der zentralen Vergabeserviceestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein angeschlossen. Dies fördert eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat mit der Vergabedienstleistungsanweisung Regelungen zum Vergabewesen verschriftlicht. Die Dienstleistungsanweisung ist nicht mehr auf dem aktuellen Stand und es fehlen klare Zuständigkeitsregelungen.

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

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstleistungsanweisung 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 Drolshagen** hat keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Stadt Drolshagen hat sich im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit der Vergabeserviceestelle des Kreises Siegen-Wittgensteins angeschlossen. Dieser Zusammenarbeit gehören neben der Stadt Drolshagen auch der Kreis Olpe und die übrigen Städte und Gemeinden des Kreises Olpe an. Danach kann Drolshagen die zentrale Vergabeserviceestelle (ZVS) des Kreises ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (netto) nutzen. Allerdings nimmt die Stadt die zentrale

Vergabeservicestelle nicht konsequent in Anspruch. Die Stadt gibt an, die zentrale Vergabeservicestelle des Kreises überwiegend zu nutzen, aber nicht in jedem Vergabeverfahren. Einige Maßnahmen wickelt die Stadt auch in Eigenregie ab. Jeder Fachbereich entscheidet eigenständig nach eigenen Ermessen, ob das Vergabeverfahren in Eigenregie durchgeführt wird oder die zentrale Vergabeservicestelle des Kreises genutzt wird.

Die Aufgaben der Vergabeservicestelle des Kreises sind in der vom 30. November 2015 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung explizit genannt. Die ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein setzt eine E-Vergabe-Plattform ein, welche auch von den kooperierenden Kommunen genutzt werden kann.

Die gpaNRW befürwortet eine zentrale Bearbeitung der Vergabeverfahren. Im Hinblick auf die vergleichsweise geringe Anzahl der abzuwickelnden Vergaben und der begrenzten personellen Kapazitäten, ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit durchzuführen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich folgende wesentliche Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer zentralen Vergabestelle:

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune standardisiert bearbeitet werden,
- die Vergabevorschriften einheitlich angewandt werden, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren umfangreiche Erfahrungen gesammelt werden, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- die Korruptionsgefahr minimiert wird, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass es deutlich einfacher ist, das zentral mit der Durchführung von Vergaben betraute Personal fachlich auf dem aktuellen Stand zu halten. Dabei kommen einer zentralen Vergabestelle wesentliche Aufgaben bei der Betreuung von Vergabeverfahren zu.

Für die Maßnahmen, die die Stadt Drolshagen selbst durchführt, hat sie hausintern eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Die Submissionsstelle ist im Fachbereich IV angesiedelt und mit zwei Personen besetzt, welche nach Aussage der Stadt nicht mit der Ausführung von Vergabemaßnahmen beauftragt sind. Die Submissionsstelle erfüllt keine zusätzlichen Aufgaben, wie etwa eine Beratungsfunktion. Alleinige Aufgabe ist die Durchführung der Submission.

Nach eigenen Angaben der Stadtverwaltung ist in Drolshagen grundsätzlich hausintern ein Stellenanteil für eine Beratungsfunktion bei der Durchführung der Vergabemaßnahmen für die einzelnen Fachbereiche vorgesehen. Aufgrund von personellen Wechseln und Umstrukturierungen ist dieser Stellenanteil jedoch bereits seit längerem vakant.

Die Stadt Drolshagen hat als Grundlage für die Durchführung von Vergabemaßnahmen die Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Drolshagen vom 17. Juni 2008 erlassen. Sie gilt für alle Fachbereiche der Stadtverwaltung sowie für den Eigenbetrieb Wasserwerk.

Ziel der Dienstanweisung ist es, die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen zu ergänzen. Auf Grund fehlender Aktualisierungen sind einige darin enthaltene Vorgaben nicht mehr auf dem aktuellen Stand.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein regelt eindeutig die einzelnen Zuständigkeiten der ZVS des Kreises und der Stadt Drolshagen. Eine solche Regelung ist in der Vergabedienstanweisung der Stadt Drolshagen nicht enthalten. Auch die Zuständigkeiten der eigenen Submissionsstelle und der Bedarfsstellen finden in der Dienstanweisung bislang keine Berücksichtigung. So ist nicht eindeutig geregelt, wer welche Aufgabe beziehungsweise Zuständigkeit im Vergabeverfahren hat. Das erschwert die Durchführung von einheitlichen und rechtssicheren Vergabeverfahren. Als Grundlage für eine Anpassung der Dienstanweisung kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW²² hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und um klare Zuständigkeitsregelungen erweitern.

→ **Feststellung**

In der Stadt Drolshagen trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung.

Die Vergabedienstanweisung enthält in § 6 Regelungen über die Zuständigkeit für Vergabeentscheidungen. Gemäß Abs. 1 richtet sich die Zuständigkeit für Vergaben –die nicht Geschäfte der laufenden Verwaltung sind- nach der Zuständigkeitsordnung der Stadt Drolshagen.

Nach den Regelungen der Zuständigkeitsordnung werden die politischen Gremien bei der Entscheidung von Vergabeverfahren beteiligt. Dabei werden den Gremien explizit die Zuständigkeiten für die Vergabeentscheidung, nach dem das eigentlich Vergabeverfahren abgeschlossen ist, zugewiesen.

Das Vergabeverfahren schließt mit dem Zuschlag – also der Vergabeentscheidung – ab. Die Vergabevorschriften geben dazu vor, dass am Ende eines korrekt durchgeführten Vergabeverfahrens der Zuschlag auf das gem. den festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist (vgl. § 43 Abs. 1 UVgO, § 16d Abs. 1 Nr.4 VOB/A). Ein Ermessen besteht insofern gerade nicht. Damit stellt sich folgerichtig die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Ausschuss- oder Ratsentscheidung.

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer

²² <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und ggf. sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

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

Daher ist es sinnvoller, die politischen Gremien im Vorfeld, etwa im Zuge der Bedarfsermittlung einzubinden. Der Rat ist zudem bereits im Rahmen der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Gremienbeteiligung im Vorfeld einer beabsichtigten Ausschreibung durchführen. Außerdem sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.

3.3.2 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.²³

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.

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

²³ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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.²⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁵ 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 öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 3.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

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

Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen. Soweit eine Rechnungsprüfung eingerichtet ist, sollten aus Sicht der gpaNRW mindestens folgende Beteiligungen einer Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung

²⁴ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁵ 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.

enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.

- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Wie viele andere der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW hat die **Stadt Drolshagen** keine örtliche Rechnungsprüfung. Die Prüfung der Jahresabschlüsse erfolgt durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (vgl. Vorbericht, Abschnitt Rechnungsprüfung). Die Vergabemaßnahmen sind nicht Gegenstand der Prüfung. Auch innerhalb der eigenen Verwaltung hat die Stadt keine sachkundige Person bestellt, um die rechtmäßige Abwicklung von Vergaben zu prüfen.

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 ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Hierzu könnten geeigneten Bediensteten bestellt werden oder die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geprüft werden.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen. Diese befindet sich nicht auf dem aktuellen Stand der Rechtslage.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drolshagen hat bereits eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung der Korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt. Hier zeigen sich noch Optimierungsbedarfe.

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 KorruptionsbG²⁶ 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.*

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

Die **Stadt Drolshagen** unterscheidet zwischen Korruptionsprävention und Vergabewesen. Sie verfügt über eine eigene Vergabedienstanweisung sowie eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadtverwaltung Drolshagen“ mit Stand vom 03. Mai 2007.

Für eine ausreichende Korruptionsprävention sind auch Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen notwendig. Schon aus dem BeamStG und dem TVöD ergibt sich ein grundsätzliches Verbot, Vergünstigungen anzunehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen ermöglicht.

Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption enthält Verhaltensregeln, wie in einem Korruptionsverdachtsfall gehandelt werden muss. Danach sind der direkte Vorgesetzte und der Bürgermeister in einem solchen Fall zu informieren. Sie reduziert damit die Belastung für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, wie mit einer derartigen sensiblen Situation umzugehen ist.

²⁶ 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)

Die Dienstanweisung der Stadt Drolshagen enthält außerdem das klar geregelte Verbot der Annahme von Geldgeschenken und lässt auch diesbezüglich keine Ausnahmen zu. Lediglich geringwertige Zuwendungen sind zulässig, für die es klar umrissene Ausnahmetatbestände gibt.

Das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG NRW) ist zum 01. Juni 2022 wesentlich geändert worden. Wie bereits eingangs erläutert, entspricht die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadtverwaltung dem Stand aus dem Jahre 2007. Auch vor dem Hintergrund der Anpassung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sollte die Stadt Drolshagen die Dienstanweisung regelmäßig überprüfen und an den aktuellen Stand der Rechtslage anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption regelmäßig aktualisieren.

Die Leiter der öffentlichen Stellen sind verpflichtet, jeweils dem Grad der gegebenen Korruptionsgefahr entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 KorruptionsbG nachzukommen, ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die Arbeitsplätze intern festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderen Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Die Stadt Drolshagen hat bereits 2014 eine Schwachstellenanalyse durchgeführt und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche ermittelt. Nach Angaben der Verwaltung erfolgt derzeit eine Aktualisierung der Schwachstellenanalyse.

Bisher werden in Drolshagen bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter namentlich benannt. Dies hat zur Folge, dass bei personellen Veränderungen grundsätzlich eine erneute Überprüfung der korruptionsgefährdeten Bereiche erfolgen müsste.

Darüber hinaus ist gemäß Ziffer 2.3 des Anti-Korruptions-Erlasses²⁷ die Festlegung der korruptionsgefährdeten Tätigkeiten unabhängig von der die Aufgabe wahrnehmenden Person zu treffen. Sie beruht allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen. Weiter ist die Gefährdungsanalyse nach den Regelungen des Anti-Korruptionserlasses wiederkehrend zu wiederholen, grundsätzlich alle fünf Jahre.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche unabhängig von den ausführenden Personen vornehmen.

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

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

Mittlerweile stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf allerdings zu und das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) trat am 02. Juli 2023 in Kraft. Nun ist zeitnah mit dem Entwurf eines Landesgesetzes zu rechnen.

Demzufolge ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

→ **Empfehlung**

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

Wir verweisen auf das Kapitel 0.8.3. im Berichtsteil IKZ Zwischenergebnisse. Danach prüft die Stadt Drolshagen aktuell, ob die Einrichtung einer Meldestelle nach dem HinSchG im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit möglich ist.

²⁷ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 9. Dezember 2022

§ 7 KorruptionsbG regelt die schriftliche Auskunftspflicht der Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- 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.

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Die Stadt Drolshagen erhebt nach eigenen Angaben die geforderten Auskünfte und weist auf ihrer Internetseite daraufhin, dass diese Auskünfte aller kommunaler Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zur Einsicht im Fachbereich "Zentrale Dienste, Personal, Bildung" Zimmer-Nr. 12, zu den allgemeinen Öffnungszeiten bereitgehalten werden. Die Stadt sollte zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren.

Die Anzeigepflicht des Bürgermeisters, die sich aus dem bisherigen § 17 KorruptionsbG ergab, ist nun in § 8 des KorruptionsbG geregelt. Dieser Verpflichtung kommt der Bürgermeister der Stadt Drolshagen nach, indem er jährlich die Stadtverordneten über seine Nebentätigkeiten schriftlich informiert.

Eine gesonderte Regelung in einer Dienstanweisung zum Umgang mit § 8 KorruptionsbG NRW findet sich in Drolshagen nicht. Natürlich ergibt sich die Notwendigkeit grundsätzlich aus dem Gesetz. Es empfiehlt sich aber, zumindest den Zeitpunkt zu regeln, zu dem der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten offenlegt. Zudem gilt die Regelung aus § 8 KorruptionsbG NRW auch noch innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand. Insofern sollte die Stadt festlegen, welche Stelle in diesem Zeitraum kontrolliert, dass eine ausgeschiedene Bürgermeisterin bzw. ein ausgeschiedener Bürgermeister dieser Verpflichtung nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW verschriftlichen.

3.5 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

Mit der Dienstanweisung der Stadt Drolshagen zum Verfahren bei Sponsoring hat die Stadt bereits Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoring verschriftlicht. Die getroffenen Regelungen decken noch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken zu minimieren.

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 Drolshagen** hat mit der „Dienstanweisung der Stadt Drolshagen zum Verfahren bei Sponsoring“ vom 03. Mai 2007 bereits Regelungen zum Sponsoring getroffen. Danach sind entsprechende Vereinbarungen grundsätzlich schriftlich in Vertragsform abzuschließen. Ebenfalls ist der Dienstanweisung ein entsprechender Mustervertrag für Sponsoringleistungen beigelegt. Nach eigenen Angaben hatte die Stadt bislang kaum Berührungspunkte mit Sponsoring.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollten die Sponsoren das Kostenrisiko tragen. Zudem 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. Die Laufzeit des Sponsoringvertrages ist genau festzulegen und zu begrenzen. Dabei sollte eine Frist von zwei Jahren nicht überschritten werden.

Zudem sollte der Vertrag eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht es, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. In der Kündigungsklausel sollte außerdem eine Folgekosten-Regelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche der Sponsoren sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Kommune zudem die Haftung begrenzen. So kann sie Ersatzansprüche der Sponsoren oder etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens der Sponsoren ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden dar, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des städtischen Haushalts durch Steuernachforderungen ist die Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation

der benötigten Sponsoring-Leistung einzubeziehen. Daher sollte die Beteiligung bzw. Abstimmung unter vorheriger Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Finanzbereich erfolgen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfehlen wir, dass -beim Vorliegen von Sponsoringleistungen- ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen zentral erstellt und dem Rat der Stadt spätestens zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird.

Die Dienstanweisung der Stadt Drolshagen sieht bereits einzelne der vorgenannten Aspekte vor, es fehlen aber die Kriterien des Haftungsausschlusses, der Beteiligung des Bereiches Finanzen und der Berichtspflicht gegenüber dem Rat.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁸ beinhaltet dezidierte Regelungen zum Sponsoring. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Drolshagen für die Aktualisierung ihrer Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zum Verfahren bei Sponsoring überarbeiten. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und die Berichtspflicht im Falle von Sponsoringleistungen gegenüber dem Rat sollte sie dabei ergänzend aufnehmen.

3.6 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.²⁹ 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 Drolshagen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

²⁸ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

²⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Drolshagen gehört im interkommunalen Vergleich im Jahr 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen der Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten.

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 10.000 Euro.

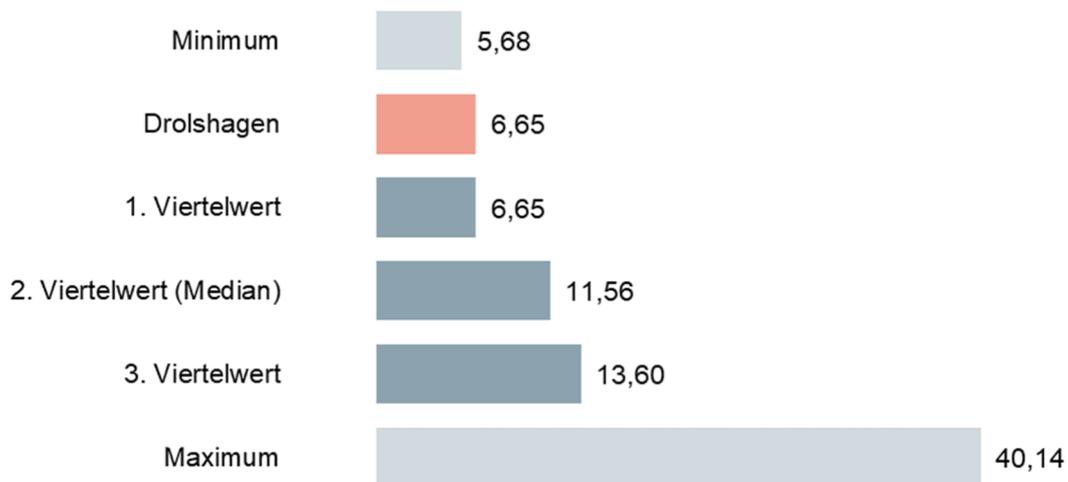
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

| | in Euro | in Prozent der Auftragswerte |
|-----------------------------|-----------|------------------------------|
| Auftragswerte | 2.049.607 | |
| Abrechnungssummen | 2.049.362 | |
| Summe der Unterschreitungen | 43.716 | 2,13 |
| Summe der Überschreitungen | 88.471 | 4,32 |

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Drolshagen** acht Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von insgesamt 67.731 Euro. Davon sind rund 52.000 Euro Überschreitungen und rund 15.500 Euro Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Drolshagen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Drolshagen bildet im Vergleichsjahr 2022 den ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich ab. Nur sechs andere Kommunen haben geringere Abweichungswerte. Die Überschreitungen waren mit einem Anteil von 5,13 Prozent höher als die Unterschreitungen mit 1,52 Prozent.

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Stadtkasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die Preise sind dann nicht im Wettbewerb ermittelt.

Auch in den Jahren 2020 und 2021 liegen die Abweichungen vom Auftragswert mit rund fünf und sieben Prozent auf einem niedrigen Niveau.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Drolshagen hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen.

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

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

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

In der Vergabedienstanweisung der **Stadt Drolshagen** finden sich in § 9 Regelungen zu Nachtragsaufträgen. Danach dürfen Nachtragsaufträge, die durch Einheitspreise des Hauptauftrages nicht erfasst sind, nur vergeben werden, wenn ein schriftliches Angebot des Unternehmers vorliegt.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der ZVS des Kreises Siegen-Wittgenstein enthält hingegen keine Aufgaben hinsichtlich Änderungs- und Nachtragsverfahren. In der Praxis bearbeiten die fachlich zuständigen Bereiche diese. Gründe für Nachträge erfasst die Stadt Drolshagen bisher nicht zentral und wertet diese auch nicht aus. Begründungen dokumentieren die Beschäftigten der jeweiligen Bedarfsstellen in den Vergabeakten.

Bei Änderungen in der Bauausführung kann es erforderlich sein, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Bei der Beurteilung der Abweichungen vom Auftragswert ist daher auch vergaberechtliches Fachwissen gefordert. Daher ist es sinnvoll, die Beschäftigten entsprechend zu schulen, wie mit eventuellen Nachträgen umzugehen ist. Verbindliche Vorgaben zur standardisierten Bearbeitung und Dokumentation können dabei eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein.

Ein zentrales Nachtragsmanagement, in dem die Stadt die entstandenen Nachträge festhält, ist bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt Drolshagen wertet die Nachträge auch nicht

hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Aus Sicht der gpaNRW sollten die entstanden Nachträge erfasst und damit eine Möglichkeit zur zentralen Auswertung geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|--|-------|------------|--|-------|
| Organisation des Vergabewesens | | | | | |
| F1 | Die Stadt hat mit der Vergabedienstanweisung Regelungen zum Vergabewesen verschriftlicht. Die Dienstanweisung ist nicht mehr auf dem aktuellen Stand und es fehlen klare Zuständigkeitsregelungen. | 100 | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und um klare Zuständigkeitsregelungen erweitern. | 102 |
| F2 | In der Stadt Drolshagen trifft, nach Abschluss des Vergabeverfahrens, ein politisches Gremium die Vergabeentscheidung. | 102 | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Gremienbeteiligung im Vorfeld einer beabsichtigten Ausschreibung durchführen. Außerdem sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten. | 103 |
| F3 | Die Stadt Drolshagen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen. | 103 | E3 | Die Stadt Drolshagen sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Hierzu könnten geeigneten Bediensteten bestellt werden oder die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geprüft werden. | 105 |
| Allgemeine Korruptionsprävention | | | | | |
| F4 | Die Stadt Drolshagen hat eine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen. Diese befindet sich nicht auf dem aktuellen Stand der Rechtslage. | 105 | | | |
| F5 | Die Stadt Drolshagen hat bereits eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung der Korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführt. Hier zeigen sich noch Optimierungsbedarfe. | 106 | E5.1 | Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption regelmäßig aktualisieren. | 107 |
| | | | E5.2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche unabhängig von den ausführenden Personen vornehmen. | 108 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------------|--|-------|------------|---|-------|
| | | | E5.3 | Die Stadt Drolshagen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen. | 108 |
| | | | E5.4 | Die Stadt Drolshagen sollte die bereits gelebten Regelungen zum Umgang mit der Anzeigepflicht zu Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gem. § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW verschriftlichen. | 109 |
| Sponsoring | | | | | |
| F6 | Mit der Dienstanweisung der Stadt Drolshagen zum Verfahren bei Sponsoring hat die Stadt bereits Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoring verschriftlicht. Die getroffenen Regelungen decken noch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken zu minimieren. | 110 | E6 | Die Stadt Drolshagen sollte die Dienstanweisung zum Verfahren bei Sponsoring überarbeiten. Den Haftungsausschluss, die verbindliche Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und die Berichtspflicht im Falle von Sponsoringleistungen gegenüber dem Rat sollte sie dabei ergänzend aufnehmen. | 111 |
| Nachtragswesen | | | | | |
| F7 | Die Stadt Drolshagen hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. | 114 | E7 | Die Stadt Drolshagen sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. | 115 |
| Maßnahmenbetrachtung | | | | | |
| F8 | Die zentrale Vergabestelle wird nicht konsequent in Anspruch genommen. Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Drolshagen zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. | | E8.1 | Die Stadt Drolshagen sollte die Vorteile der zentralen Vergabeservice-stelle konsequenter nutzen. Eine Inanspruchnahme bietet sich ab 10.000 Euro netto an, wie es die abgeschlossene Vereinbarung mit dem Kreis bereits vorsieht. | |
| | | | E8.2 | Die Stadt Drolshagen sollte Nachträge und deren Notwendigkeit ausreichend begründen und in den Vergabeunterlagen entsprechend dokumentieren. | |
| | | | E8.3 | Die Stadt Drolshagen sollte Ihre eigenen Vorgaben der Vergabedienstanweisung einhalten und die Entscheidung über die Auswahl des Vergabeverfahrens entsprechend begründen und dies dokumentieren. | |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | Seite |
|--------------|--|-------|---|-------|
| | | | E8.4 Die Stadt Drolshagen sollte sicherstellen, dass die Ex-Post-Veröffentlichungen erfolgen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert werden. | |
| | | | E8.5 Die Stadt Drolshagen sollte generell formelle Abnahmen vornehmen und die Ergebnisse in einem Abnahmeprotokoll dokumentieren. | |

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Drolshagen** 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 **Stadt Drolshagen** hat ihr strategisches Ziel bei der Ausstattung mit pädagogischem IT-Endgeräte bereits erreicht. Im Schuljahr 2021/22 teilen sich drei Schülerinnen und Schüler ein Gerät.

Insgesamt geht die Stadt bei der Digitalisierung der Schulen pragmatisch vor. Sie orientiert sich dabei ausschließlich an schulischen Medienkonzepten und dem darauf aufbauenden technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten. Eine schriftliche und verbindliche Gesamtstrategie für die Digitalisierung der Schulen hat die Stadt Drolshagen nicht erarbeitet. Auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung betreut die Stadt aber auch die IT-Ausstattung des Teilstandortes der Sekundarschule. Hierdurch handelt es sich bei der Medienentwicklung um ein durchaus komplexes Aufgabengebiet. Um Fehlplanungen dauerhaft zu vermeiden, sollte die Stadt eine schulübergreifende Ausstattungsstrategie in Form eines Medienentwicklungsplanes festlegen.

Die in Drolshagen anzutreffenden informellen Strukturen stellen durchaus hohe Anforderungen an die beteiligten Akteure. Die Stadt sollte daher im Medienentwicklungsplan auch die Beschaf-

fungs- und Informationsprozesse für alle Beteiligte schriftlich regeln. Hierzu gehören auch Vorgaben zur angestrebten Homogenisierung der Schul-IT, beispielsweise in Form eines Warenkorbes.

Die Stadt Drolshagen hat ihre IT-Ausstattung an den Schulen vollständig inventarisiert. Dieser Aspekt unterstützt bei der weiteren Digitalisierung ihrer Schulen.

Die IT-Sicherheitsstrukturen sind in Drolshagen im interkommunalen Vergleich gut ausgeprägt. Dennoch haben wir Optimierungspotentiale festgestellt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

4.3 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?

4.3.1 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

Grundsätzlich sind in Drolshagen zwar Grundlagen für eine zielgerichtete Steuerung der Schul-IT vorhanden. Eine fehlende schriftliche Gesamtstrategie kann die Digitalisierung allerdings perspektivisch erschweren.

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:

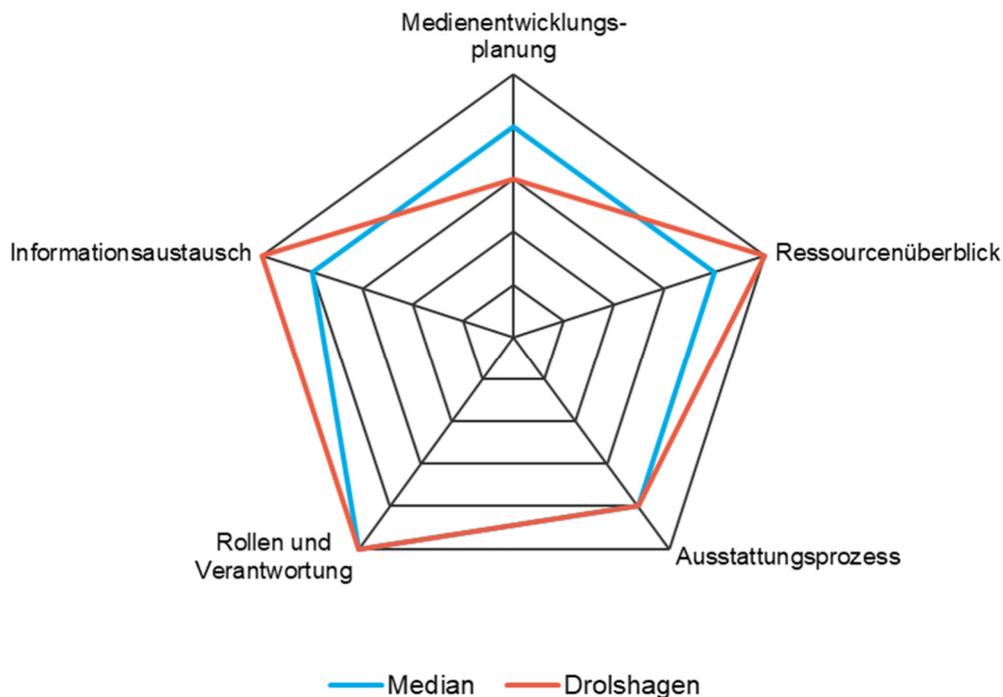
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **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.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, 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 Drolshagen** ist Trägerin der Gräfin-Sayn-Verbundgrundschule. Neben dem Hauptstandort Drolshagen bestehen Teilstandorte in Hützemert und Schreibershof. Im Schuljahr 2021/2022 besuchen insgesamt 471 Schülerinnen und Schüler, aufgeteilt auf 20 Klassen, die Grundschule.

Darüber hinaus hat die Sekundarschule der Kreisstadt Olpe einen Teilstandort in Drolshagen. Gemäß der zu Grunde liegenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die Stadt Drolshagen für die Unterhaltung des Schulgebäudes zuständig. Zudem erfolgt eine Kostenaufteilung dort, wo eine Abgrenzung möglich ist. Damit ist die Stadt Drolshagen für die IT-Ausstattung des Teilstandortes zuständig. Die gpaNRW betrachtet im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung allerdings nur Schulen in Trägerschaft der Stadt Drolshagen, dennoch gehen wir in diesem Prüfbericht punktuell auf den Teilstandort der Sekundarschule ein.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die durch die Prüfung festgestellten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Drolshagen. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Mit Ausnahme der Medienentwicklungsplanung liegen die Ergebnisse am Median oder sind stärker ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Gräfin-Sayn-Grundschule hat ihre pädagogischen Anforderungen in einem Medienkonzept beschrieben. Es sieht vor, dass Endgeräte in Form von Klassensätzen zur Verfügung stehen.

Dabei sollen sich jeweils zwei bis drei Schüler ein Endgerät teilen. Die Stadt erreicht die Ausstattungsquote bereits. Wir gehen hierauf im folgenden Kapitel noch vertiefend ein.

Für die Beantragung von Fördermitteln aus dem Digitalpakt konkretisierte die Stadt die Vorgaben des schulischen Medienkonzeptes in technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK).

Die beiden schulscharfen Konzepte bilden die Grundlage für die jährliche Planung der IT-Ausstattung. Sie erfolgt regelmäßig im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung. Eine darüber hinausgehende zusammenfassende langfristig angelegte Projektplanung hat die Stadt Drolshagen bislang aber nicht erarbeitet. Meilensteinplanungen sind themenbezogen vorhanden.

Eine schriftliche, schulübergreifende Gesamtstrategie für die weitere Digitalisierung hat die Stadt noch nicht erarbeitet. Da sie auch die IT-Ausstattung des örtlichen Teilstandortes der Sekundarschule Olpe betreut, stellt die Medienentwicklung der Schulen ein durchaus komplexes Themenfeld dar. Ein Medienentwicklungsplan kann daher eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung für den Ausbau der IT an den Schulen bieten und Risiken einer Fehlplanung minimieren. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Er betrachtet alle Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind, wie zum Beispiel:

- IT-Grundstruktur,
- Ausstattung,
- Betrieb,
- Support,
- Wartung,
- Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Um die Digitalisierung ihrer Schulen auch Dauerhaft voranzutreiben sollte die Stadt Drolshagen die Erarbeitung einer schulübergreifenden Strategie in Form eines Medienentwicklungsplanes in Erwägung ziehen. Er könnte auch die konkreten Projektpläne inklusiver der Meilensteinplanung enthalten.

Wie viele andere Kommunen auch, geht die Stadt Drolshagen bei der Digitalisierung ihrer Schulen pragmatisch vor. Dieses Vorgehen ist aber stark von den handelnden Personen und der Einhaltung der vorhandenen informellen Vorgaben abhängig.

Ein regelmäßiger Austausch aller an der Digitalisierung beteiligter Akteure erfolgt in Drolshagen im Rahmen der bereits erwähnten jährlichen Haushaltsplanung. An den Gesprächen nehmen neben der Schulleitung und der Leitung der Schulverwaltung auch der IT-Dienstleister, das Gebäudemanagement und der städtische IT-Koordinator teil. Darüber hinaus steht die Schulverwaltung im regelmäßigen informellen Austausch mit Schulleitung, städtischem IT-Koordinator und dem IT-Dienstleister. Formale Regelungen zum Informationsaustausch sind in Drolshagen bislang aber nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte die Kommunikation der an der Digitalisierung beteiligten Akteure formal regeln.

Entsprechende Regelungen könnte die Stadt in einem Medienentwicklungsplan festlegen.

Den Beschaffungsprozess hat die Kommune ebenfalls noch nicht schriftlich geregelt. Eine zentrale Rolle nimmt der städtische IT-Koordinator ein. Er strebt eine Homogenisierung der Schul-IT an. Dieses Vorgehen bietet folgenden Vorteile:

- Supportaufwand reduzieren,
- Systemkompatibilitäten gewährleisten,
- Sicherheitsstrukturen optimieren,
- Kostenvorteile erzielen,
- Fortbildungsaufwand reduzieren.

Schriftliche Vorgaben hat die Stadt hierzu aber ebenfalls noch nicht getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte den Beschaffungsprozess schriftlich regeln. Dabei sollte sie auch Vorgaben treffen, um die Homogenisierung der Schul-IT weiter voran zu treiben. Die Kommune sollte die Regelungen ebenfalls im Medienentwicklungsplan hinterlegen.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Drolshagen die IT-Ausstattung der Schulen vollständig in der Finanzsoftware inventarisiert hat. Die Informationen sind kurzfristig abrufbar. Der vollständige Ressourcenüberblick kann die weitere Medienentwicklung und die Planung von Ersatzbeschaffungen unterstützen.

Den First-Level-Support übernehmen in Drolshagen entsprechend der Empfehlung des Landes die Schulen. Den Second-Level-Support hat die Stadt Drolshagen an die Südwestfalen-IT (SIT) vergeben. Die durch den IT-Dienstleister durchzuführenden Tätigkeiten ergeben sich aus der Dienstleistungsvereinbarung. Sie legt auch die Aufgaben der Schule im Rahmen des First-Level-Supports verbindlich fest.

4.3.2 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 Drolshagen erreicht bereits ihre angestrebte Ausstattungsquote mit pädagogisch genutzten Endgeräten. Zudem steht jeder Grundschulklasse ein digitales Präsentationsgerät zur Verfügung. Damit ist eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung möglich.

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 bereitstellen.
- Eine Kommune sollte eine möglichst flächendeckende Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.
- 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 Drolshagen zwar ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Dennoch treibt sie die Digitalisierung der Schulen voran. Hierzu nutzt sie konsequent Fördermittel:

In Anspruch genommene Fördermittel für die Digitalisierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Drolshagen

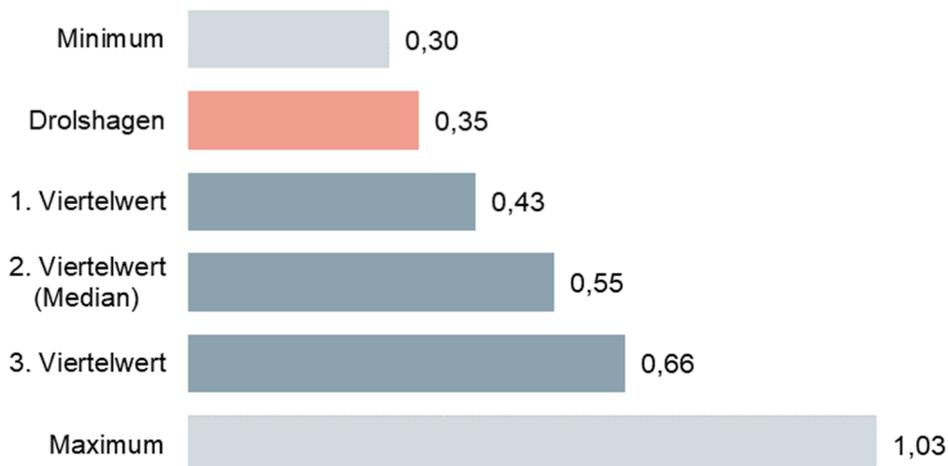
| Förderprogramm | Maßnahmen | Investitionssumme | Fördersumme |
|--|--|-------------------|-----------------|
| Digitalpakt Schulen | Verkabelung von Klassenräumen am Hauptstandort und am Teilstandort Hützemert zur Verbesserung der digitalen Schulinfrastruktur und der Optimierung der Klassenräume für den digitalen Unterricht | 138.326,60 Euro | 124.333,71 Euro |
| Sofortausstattungsprogramm im Rahmen des Digitalpaktes | Beschaffung von 50 Tablets inkl. Schutzhüllen | 24.850,74 Euro | 22.288,17 Euro |
| Landesförderung für die Bereitstellung von Endgeräten für das Lehrpersonal | Dienstliche Ausstattung der Lehrkräfte mit 35 Notebooks (Convertibles) | 26.868,00 Euro | 17.500 Euro |

Die Stadt Drolshagen hat mit Mitteln aus dem Digitalpakt zunächst die IT-Grundstruktur in den Grundschulgebäuden verbessert. Dieses vorausschauende Vorgehen bewerten wir positiv.

Die drei Grundschulstandorte sind jeweils über einen Glasfaseranschluss an das Internet angeschlossen. Aktuell beträgt die Übertragungsrate 100 MBit/s. Nach Angaben der Stadt Drolshagen reicht sie derzeit aus. Eine Erhöhung ist im Bedarfsfall aber kurzfristig möglich. Internet steht in den kompletten Schulgebäuden über WLAN zur Verfügung. In den Klassenräumen sind zudem LAN-Verbindungen vorhanden. Insgesamt ist die Stadt Drolshagen auf die fortschreitende Digitalisierung gut vorbereitet.

Zur Beschaffung von Endgeräten nutzte die Stadt Drolshagen auch Fördermittel aus den Sofortausstattungsprogrammen. Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit pädagogisch genutzten Endgeräten.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zwar erreicht die Stadt Drolshagen bereits im Schuljahr 2021/22 das Ziel, dass sich drei Schülerinnen und Schüler ein Endgerät teilen, allerdings gehört sie damit zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Ausstattungsquote. Inzwischen konnte die Stadt die Ausstattungsquote durch weitere Beschaffungen auf 0,46 Geräte je Schülerinnen und Schüler erhöhen. Damit hat die Stadt ihr strategisches Ziel erreicht.

Die eingesetzten Endgeräte sind zwischen einem und fünf Jahre alt. Sie befinden sich damit innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir auch die eingesetzten Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit

- großformatigen Bildschirmen,
- Beamern oder
- interaktiven Whiteboards.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten stellt sich an der Drolshagener Grundschule wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

| Geräteart | Drolshagen | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------|------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Beamer | 0,35 | 0,00 | 0,06 | 0,18 | 0,49 | 1,67 | 63 |
| Interaktive Whiteboards/Tafeln | 0,70 | 0,00 | 0,02 | 0,42 | 1,11 | 1,76 | 63 |
| Großformatige Bildschirme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,04 | 0,38 | 1,90 | 63 |
| Dokumentenkameras und Visualizer | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,17 | 0,62 | 1,90 | 63 |

Insgesamt stehen 1,05 Präsentationsgeräte zur Verfügung. Im Schuljahr 2021/22 ist zumindest in jedem Klassenraum ein modernes Präsentationsgerät vorhanden. Entsprechend des Medienkonzeptes stattete die Stadt die Grundschulen zunächst mit Beamern aus. Aufgrund des technischen Fortschritts und preislicher Entwicklungen beschafft sie inzwischen aber ausschließlich Interaktive Whiteboards/Tafeln. Durch weitere Beschaffungen sollen bis Ende 2023 alle Klassenräume mit diesen modernen Präsentationstechniken ausgestattet werden. Ausgetauschte Beamer setzen die Schulen weiterhin ein, beispielsweise in Fach- und Differenzierungsräumen. Zum digitalen Darstellen analoger Unterrichtsinhalte nutzt die Grundschule in erster Linie die Kameras der Tablets. In geringem Umfang sind aber auch Dokumentenkameras und Visualizer im Einsatz. Insgesamt unterstützen die eingesetzten Präsentationsgeräte eine zeitgemäße und moderne Unterrichtsgestaltung.

Die Stadt Drolshagen hat den Second-Level-Support an die SIT vergeben. Die SIT setzt moderne IT-Service-Management Methoden ein. Es kommen automatische Softwareverteilung, mobiles Device Management, Fernwartung für den Support der Schulen zum Einsatz. Zudem können Stadt und IT-Dienstleister die Internet- und Netzwerkverfügbarkeit über ein Monitoring abrufen.

4.3.3 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 BSI³⁰-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.

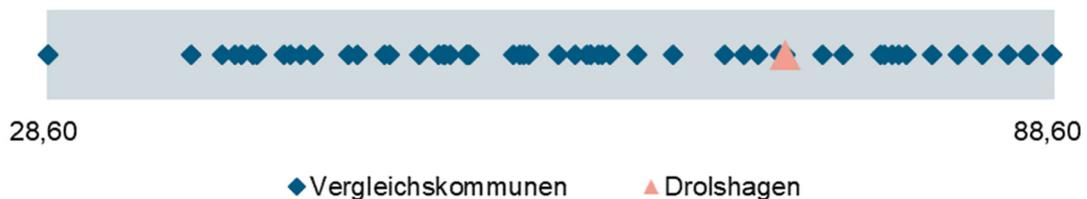
→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen sind in Drolshagen überdurchschnittlich ausgeprägt. Dennoch bestehen Optimierungspotentiale.

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 Drolshagen** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent

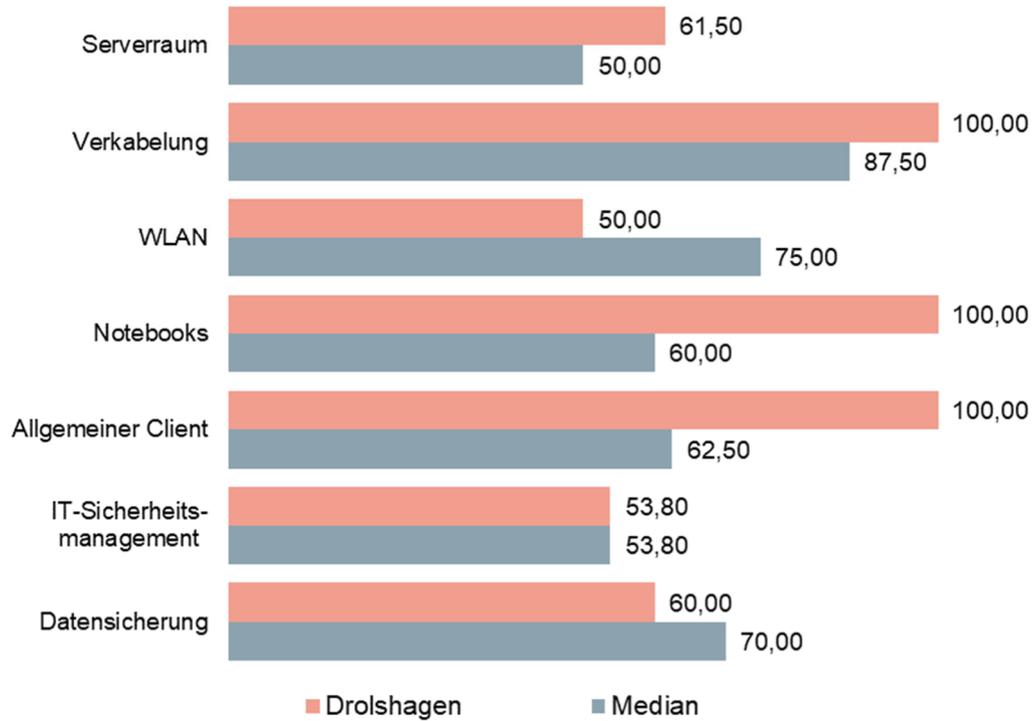


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen, gemessen an den geprüften Aspekten, schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Kommunen erfüllen weniger als 60,2 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. In Drolshagen liegt der Erfüllungsgrad bei 72,7 Prozent. Mehr als die Hälfte der Kommunen verzeichnen einen niedrigeren Wert.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse der Stadt Drolshagen wie folgt dar:

³⁰ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten im Jahr 2020 in Prozent



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen im konzeptionellen Bereichen. Aber auch einzelne technische Maßnahmen in den Technikräumen sollten nachgeholt werden.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|------------------------------------|--|-------|------------|--|-------|
| Inhalte, Ziele und Methodik | | | | | |
| F1 | Grundsätzlich sind in Drolshagen zwar Grundlagen für eine zielgerichtete Steuerung der Schul-IT vorhanden. Eine fehlende schriftliche Gesamtstrategie kann die Digitalisierung allerdings perspektivisch erschweren. | 121 | E1.1 | Um die Digitalisierung ihrer Schulen auch Dauerhaft voranzutreiben sollte die Stadt Drolshagen die Erarbeitung einer schulübergreifenden Strategie in Form eines Medienentwicklungsplanes in Erwägung ziehen. Er könnte auch die konkreten Projektpläne inklusiver der Meilensteinplanung enthalten. | 123 |
| | | | E1.2 | Die Stadt Drolshagen sollte die Kommunikation der an der Digitalisierung beteiligten Akteure formal regeln. | 124 |
| | | | E1.3 | Die Stadt Drolshagen sollte den Beschaffungsprozess schriftlich regeln. Dabei sollte sie auch Vorgaben treffen, um die Homogenisierung der Schul-IT weiter voran zu treiben. Die Kommune sollte die Regelungen ebenfalls im Medienentwicklungsplan hinterlegen. | 124 |
| F2 | Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen sind in Drolshagen überdurchschnittlich ausgeprägt. Dennoch bestehen Optimierungspotentiale. | 128 | E2 | Die Stadt Drolshagen sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen. | 129 |

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drolshagen im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Drolshagen** hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 insgesamt nur sechs ordnungsbehördliche Bestattungsfälle – davon vier mit und zwei ohne durchgeführte Bestattung durch die Stadt Drolshagen. Bei jedem Fall steht für die Stadtverwaltung das rechtmäßige und wirtschaftliche Handeln im Vordergrund.

In den Jahren 2019 bis 2021 ist bei den vorgenommenen Beisetzungen durch die Stadt Drolshagen nur bei zwei Fällen ein Fehlbetrag in Höhe von 735 Euro insgesamt entstanden. Das hat den Grund, dass keine Bestattungspflichtigen vorhanden waren und das Barvermögen aus dem Nachlass nicht gereicht hat, um die Aufwendungen für die Bestattung komplett zu decken.

Die Stadt Drolshagen prüft grundsätzlich für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder, wenn nicht, ob es einen Nachlass an Barvermögen gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Intensive Ermittlungstätigkeit, konsequente Geltendmachung von Erstattungsansprüchen und günstige Bestattungsformen führen zu niedrigen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen. Zudem erhebt die Stadt eine Verwaltungsgebühr, durch die der mit diesem ordnungsrechtlichen Verfahren verbundene Aufwand abgedeckt werden soll.

Die Stadt Drolshagen beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen und die Vorgaben im Falle einer Ersatzvornahme. Sie hat ihre Verfahrensstandards zu den Abläufen jedoch noch nicht schriftlich fixiert. Die Stadt Drolshagen sollte für ihre Verfahrensstandards und die rechtlichen Vorgaben idealerweise eine Checkliste entwerfen. Diese kann das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen beziehungsweise Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie macht das Verfahren zudem transparenter und erleichtert insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der

Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

5.3 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 Drolshagen haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der **Stadt Drolshagen** befinden sich drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Die meisten Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungen werden aus diesen Einrichtungen gemeldet. Ein Hospiz oder ein Krankenhaus gibt es in Drolshagen nicht. Fälle haben sich seltener auch im häuslichen Bereich und/oder aufgrund von nicht (direkt) auffindbaren Angehörigen ergeben.

Sterbefälle Drolshagen 2019 bis 2021

| Grundzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------|------|------|------|
| Sterbefälle nach IT.NRW | 132 | 141 | 122 |

Der Median bei den geprüften Kommunen liegt im interkommunalen Vergleich 2021 bei 160 Sterbefällen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Drolshagen 2019 bis 2021

| Grundzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|
| Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle | 3 | 2 | 1 |
| davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung | 1 | 0 | 1 |
| davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung | 2 | 2 | 0 |

Die Stadt Drolshagen weist nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen auf. 2019 und 2020 gab es jeweils zwei Fälle, bei denen die Stadt Drolshagen keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermitteln konnte, die die Bestattung innerhalb der Bestattungsfrist selbst veranlassten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Drolshagen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

| Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|
| Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW | 1,70 | 1,70 | 0,00 |

Grundsätzlich sind in kleinen kreisangehörigen Kommunen in diesem Aufgabengebiet oftmals keine oder nur geringe Fallzahlen zu verzeichnen. Das zeigt sich auch im nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

| Drolshagen | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,79 | 1,89 | 5,74 | 63 |

Es sind mit Drolshagen noch weitere 22 Kommunen, die im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt haben.

In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret auf wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

5.4 Rechtmäßigkeit

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

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Drolshagen hält die bestattungsrechtlichen Fristen stets ein.

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

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Diese Mindestfrist soll vor allem sicherstellen, dass die Möglichkeit eines Scheintodes ausgeschlossen werden kann. Zudem soll bei einem nicht natürlichen Tod genügend Zeit für eine Obduktion bzw. zur Spurensicherung bleiben. Eine Abweichung von dieser Mindestfrist ist nur in Ausnahmefällen durch den ärztlichen Ausschluss eines Scheintodes möglich. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Hintergrund für diese

Frist ist, dass von einem Leichnam durch die voranschreitende Verwesung Gesundheitsgefahren ausgehen, die durch die Erdbestattung oder Einäscherung beseitigt werden. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat spätestens innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

Die **Stadt Drolshagen** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich „Sicherheit, Soziales, Bürgerbüro“ angesiedelt. Bei der Stadt Drolshagen gibt es keine offizielle eingerichtete Rufbereitschaft, die sich um Belange außerhalb der Dienstzeiten kümmert. Bei der Polizei sind diverse Mobilfunknummern von Mitarbeitenden der Stadtverwaltung und vom Bürgermeister hinterlegt. Über die Mobilfunknummern wurde bei den vergangenen Fällen stets eine Person erreicht, die die ersten Maßnahmen veranlasst. Dadurch kann die Stadt Drolshagen die Pflicht, dass Verstorbene nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach der Feststellung des Todes von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind, stets einhalten.

In der Regel kontaktieren die Seniorenpflegeeinrichtungen das Ordnungsamt, wenn keine Kontaktpersonen einer oder eines Verstorbenen vorhanden oder erreichbar sind oder wenn diese ablehnen, die Bestattung zu veranlassen. Die Ausstellung der erforderlichen Todesbescheinigungen wird zuvor von den Seniorenpflegeeinrichtungen veranlasst.

Wenn die Stadt Drolshagen auch nicht direkt Angehörige kontaktieren oder diese dazu bringen kann, sich der Angelegenheit anzunehmen, wird schnellstmöglich Kontakt zu einem örtlichen Bestattungsunternehmen aufgenommen, das den Leichnam zur Kühlung in eine Leichenhalle transportiert.

Die Stadt Drolshagen führt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Regel eine Feuerbestattung in einem anonymen Urnengrabfeld durch, sofern nicht ausdrücklich ein besonderer Wunsch der oder des Verstorbenen zu einer anderen Bestattungsform bekannt ist. Die Mindestfrist, eine Bestattung erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorzunehmen, wird von der Stadt Drolshagen stets beachtet.

Bei den durch die Stadt Drolshagen durchgeführten Erdbestattungen und Einäscherungen beachtet sie auch die Zehn-Tages-Frist. Für die Stadt Drolshagen bedeutet der kurze Zeitraum der Zehn-Tages-Frist, dass bereits zum frühen Zeitraum idealerweise feststehen sollte, ob Angehörige die Bestattung veranlassen oder ob die Stadt Drolshagen die Bestattung selbst durchführen muss. Deshalb beginnt die Ordnungsbehörde unverzüglich nach Kenntnis über einen Bestattungsfall mit der Ermittlung von Bestattungspflichtigen und ob die oder der Verstorbene festgelegt hat, wie sie oder er bestattet werden möchte. Nähere Erläuterung zu der Ermittlung sind im nachfolgenden Kapitel „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ enthalten.

Bei Urnenbestattungen setzt nach der Einäscherung eine neue Frist von sechs Wochen ein, innerhalb der die Totenasche, die sich bereits in einer Urne befinden muss, beizusetzen ist. Die Beisetzungspflicht von Totenasche soll die Totenruhe und Totenwürde schützen und sicherstellen, dass die Asche so behandelt wird, dass es dem sitzamen Empfinden der Bevölkerung entspricht. Diese Frist wird auch von der Stadt Drolshagen einhalten.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Drolshagen führt die rechtlich vorgeschriebenen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.

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

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

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

§ 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.

Die **Stadt Drolshagen** führt die nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) notwendigen Ermittlungsmaßnahmen durch, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu ermitteln und ihnen deren Bestattung zu ermöglichen. Wenn der Transport zur Kühlung veranlasst ist, beginnt die Ordnungsbehörde nach Bestattungspflichtigen der verstorbenen Person zu ermitteln. Der erste Schritt ist die Befragung von der Einrichtung oder der Person, die über den Sterbefall informiert hat oder der Person, mit der ein Betreuungsverhältnis bestand. Wenn die oder der Verstorbene Sozialleistungen bezog, wird Kontakt mit dem zuständigen Sozialleistungsträger aufgenommen. Der nächste Schritt ist die Einsichtnahme in das Melderegister und/oder die Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung der oder des Verstorbenen beurkundet wurde.

Von 2019 bis 2021 gab es keine Fälle, die eine Begehung der Wohnung nach weiteren Hinweisen (Adressbuch, Stammbuch, etc.) und persönlichen Unterlagen und deren Sicherstellung zum Auffinden von Angehörigen notwendig machte. Wenn ein solcher Fall auftreten würde, würde

dann vom Ordnungsamt das Vieraugenprinzip sichergestellt werden und ein Zutritt der Wohnung nur mit der Polizei erfolgen.

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte der oder des Verstorbenen geht die Stadt Drolshagen diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Bestattungspflichtige telefonisch, per Brief mit Zustellung durch Boten oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete oder außerhalb des eigenen Stadtgebietes im Rahmen der Amtshilfe von anderen Behörden. Auch im Internet wird recherchiert.

Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Stadt Drolshagen schriftlich in einem Vorgang über einen Vermerk. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, hat die Stadt bisher nicht implementiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten eine Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Im Kapitel 5.5 „Verfahrensstandards“ wird auf die Empfehlung der Einführung einer Checkliste näher eingegangen.

5.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Drolshagen wählt regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart. Sie recherchiert, ob eine Willensbekundung der/des Verstorbenen vorliegt und berücksichtigt diese bei der Wahl über die Art der Bestattung.

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

In der **Stadt Drolshagen** erfolgen im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungen Urnenbeisetzungen in anonymen Grabfeldern, die als wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt wurden. Zuvor hat die Stadt die Preise abgefragt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richten sich Art und Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen des Verstorbenen. Die Stadt Drolshagen berücksichtigt diesen Willen, sofern ihr die Willensbekundung im laufenden Verfahren bekannt wird und die Durchführung wirtschaftlich vertretbar ist. Tritt der Tod in der eigenen Wohnung ein, erhält die Stadt gelegentlich Hinweise auf eine Willensbekundung nach einer durchgeführten Wohnungsdurchsuchung. Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung entweder dort oder bei einer eingesetzten Betreuungsperson hinterlegt.

5.4.4 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 Drolshagen führt ordnungsbehördliche Bestattungen im Rahmen von Urnenbeisetzungen durch, die sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

Die **Stadt Drolshagen** klärt die zur Bestattung pflichtigen Angehörigen persönlich, telefonisch und/oder schriftlich über die gesetzlichen Vorschriften und über die Rechte und Pflichten auf. In vielen Fällen nehmen die Angehörigen ihre Pflicht wahr und übernehmen die Bestattung.

Wenn die Angehörigen sich trotz der Aufklärung weiterhin weigern oder die Angehörigen vor Ablauf der Frist nicht kontaktiert werden konnten, muss die Stadt tätig werden und die Bestattung als Ersatzvornahme an Stelle der Angehörigen vornehmen. Die Ermächtigungsgrundlage ergibt sich daraus, dass von einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche mit Fortschreiten des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen. Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, sodass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständigen durchgeführten Erdbestattung beseitigt wird.

In Drolshagen fällt grundsätzlich die Wahl auf die kostengünstigere Feuerbestattung, wenn keine anderslautende Willenserklärung vorliegt. Steht es für die Ordnungsbehörde sicher fest, dass es keine Bestattungspflichtigen gibt, wird zeitgleich mit der Einäscherung die Urnenbestattung beauftragt. Die zeitgleiche Beauftragung ist wirtschaftlicher, da sich die Stadt dadurch Kosten für die verzögerte Bestattung und Verwaltungskosten spart. Wenn sie sich nicht sicher ist, beauftragt sie zunächst nur die Einäscherung und veranlasst erst nach weitergehender Recherche der Bestattungspflichtigen die Urnenbestattung innerhalb der Sechs-Wochen-Frist.

Das ist legitim, denn grundsätzlich sind bei einer Feuerbestattung für die Gefahrenabwehr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne rechtlich notwendig. Eine sich daran anschließende Urnenbeisetzung ist zur Gefahrenabwehr zunächst nicht notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche erst innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Aufgrund dessen sollte bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall die Urnenbeisetzung nicht direkt nach der Einäscherung erfolgen, wenn noch nicht eindeutig feststeht, dass keine Bestattungspflichtigen vorhanden sind. Das ist auch schon in Gerichtsurteilen bestätigt worden. Die Sechs-Wochen-Frist kann und sollte genutzt werden, um bestattungspflichtige Angehörige ausfindig zu machen und zu kontaktieren. Zudem bleibt genug Zeit, dem vorrangig Bestattungspflichtigen durch Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen.

Positiv ist auch, dass die Stadt Drolshagen grundsätzlich Urnenbestattungen durchführen lässt, da diese bezüglich der Sach- und Dienstleistungen günstiger sind als Erdbestattungen. Das ist relevant bei Ersatzvornahmen, denn gemäß § 58 Abs. 1 Satz 2 VwVG muss die Anwendung einer solchen Ersatzvornahme verhältnismäßig sein. Demzufolge ist die Ersatzvornahme bei der

Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung so zu bestimmen, dass der bestattungspflichtige Angehörige am wenigsten beeinträchtigt wird. Dies schließt monetäre Interessen mit ein. Um die Kosten einer ordnungsbehördlichen Bestattung gering zu halten, muss sich die örtliche Ordnungsbehörde bei der Ersatzvornahme deshalb aus Kostengründen für eine Feuerbestattung entscheiden, wenn diese kostengünstiger als eine Erdbestattung ist und keine anderslautende Willensbekundung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt. Es gibt sogar Kommunen, die auf Friedhöfen außerhalb des eigenen Stadtgebiets Bestattungen durchführen lässt, weil dies kostengünstiger ist. Dabei werden sogar Bestattungen im Ausland, z. B. in den Niederlanden, veranlasst.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Drolshagen erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, wenn die finanziellen Mittel der/des Verstorbenen nicht ausreichen. Zusätzlich erhebt sie eine Verwaltungsgebühr. Die Einleitung eines Bußgeldverfahrens war bisher nicht notwendig.

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 fordert die **Stadt Drolshagen** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Erstattung der Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ein. Sie erhebt zusätzlich eine Verwaltungsgebühr in Höhe von zehn Prozent der nicht aus dem Nachlass der oder des Verstorbenen gedeckten Bestattungskosten. Die gpaNRW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Weigerung eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro geahndet werden kann. Das war bei den vergangenen Fällen letztendlich nicht notwendig.

5.5 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, sodass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Drolshagen liegen keine konkreten verschriftlichen Standards für das Verfahren einer ordnungsbehördlichen Bestattung vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt.

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

Die **Stadt Drolshagen** hat bisher Standards nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs Ordnung sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Aufgrund der geringen Fallzahlen setzt die Stadt bisher keine Checklisten für die Bearbeitung ein (vgl. 5.4.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“). Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen.

Die Stadt Drolshagen führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall einen Vorgang und einen Vermerk, der je nach Prozessfortschritt angepasst wird. Sie dokumentiert ihre Maßnahmen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger oder von Erben nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), die zur Kostentragung verpflichtet sind. Im Vorgang wird auch der Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens hinterlegt. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie, sofern nötig und möglich, Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid. Die Stadt Drolshagen legt großen Wert darauf, den Vorgang gerichts-fest zu dokumentieren.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichts-festen Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, gegebenenfalls 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 beziehungsweise Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

Folgende Abläufe und Verfahrensstandards sollten die Ordnungsbehörden aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein. Diese ermöglichen ein gleiches, rechtssicheres, auskömmliches Vorgehen 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drolshagen sollte Verfahrensstandards verbindlich verschriftlichen und Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen.

5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Drolshagen beachtet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen die Grundsätze zur Wirtschaftlichkeit.

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.

Grundsätzlich wirkt die **Stadt Drolshagen** gezielt darauf hin, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen und die von der Stadtverwaltung zu tragenden Kosten gering zu halten.

Wie in Kap. 5.4.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ dargestellt, zielt die intensive Ermittlungstätigkeit der Stadt vor Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung darauf ab, dass das Ordnungsamt für möglichst wenige Fälle zuständig wird. Als weitere Maßnahme arbeitet die Stadt Drolshagen mit den örtlichen Bestattungsunternehmen zusammen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen nach Preisermittlungen am kostengünstigsten durchführen. Dabei wird die kostengünstigere Einäscherung mit Urnenbestattung bevorzugt. Die Aufwendungen je Fall sind in der Stadt Drolshagen angemessen. Durch konsequentes Handeln kann Drolshagen zudem die Kosten anteilig aus Vermögen der verstorbenen Person sowie anteilig im Rahmen der Kostenerstattung fast vollständig decken, so dass der Haushalt so gering wie möglich belastet wird.

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

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

| Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|
| Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro | 322 | 413 | k.A. |

Im Jahr 2021 hat die **Stadt Drolshagen** keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Deshalb sind keine Aufwendungen und folglich auch kein Fehlbetrag entstanden. Die Stadt Drolshagen prüft grundsätzlich, wie bereits in vorherigen Kapiteln erläutert, für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mögliche Kostenerstattungsansprüche. In den Jahren 2019 und 2020 ist ein Fehlbetrag entstanden, weil keine Bestattungspflichtigen vorhanden waren und das Barvermögen aus dem Nachlass nicht gereicht hat, um die Aufwendungen für die Bestattung komplett zu decken.

Nachfolgend wird der interkommunale Vergleich zum Fehlbetrag 2021 informatorisch dargestellt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen (Nullwerte mehrfach).

Der Median liegt bei 452 Euro und das Maximum bei 2.483 Euro. Diese beiden Werte zeigen die Spannweite für Fälle auf, in denen den Kommunen keine (volle) Deckung ihrer Aufwendungen gelingt.

5.6.2 Aufwendungen

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

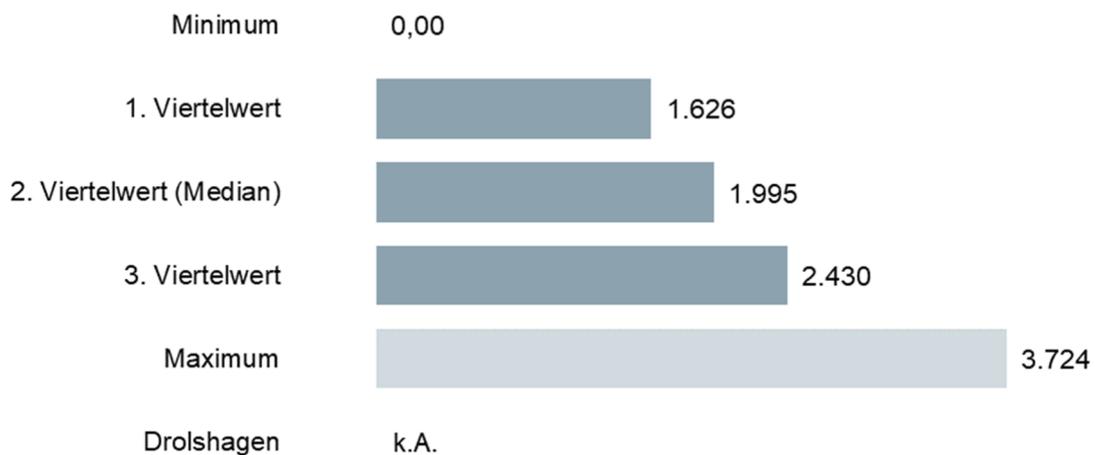
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Drolshagen in Euro 2019 bis 2021

| Grundzahl/Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|-------|
| Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 3.532 | 3.581 | k. A. |
| Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 1.766 | 1.790 | k. A. |

Die Aufwendungen der **Stadt Drolshagen** liegen in den Jahren 2019 und 2020 für ordnungsbehördliche Bestattungen liegen absolut und je Fall auf einem ähnlichen Niveau. Im Jahr 2021 musste die Stadt Drolshagen keine Bestattung durchführen. Aufgrund dessen sind ihr auch keine Aufwendungen entstanden.

Zur Information stellen wir die Verteilung der Aufwendungen je Fall ordnungsbehördlicher Bestattungen 2021 im interkommunalen Vergleich dar.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Vergleicht man hilfsweise die Werte der Stadt Drolshagen für die Jahre 2019 und 2020 mit den Werten aus dem interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021, positionieren sich diese zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert.

Wie bereits bei der Analyse der Rechtmäßigkeit zuvor erläutert, wirkt die Stadt Drolshagen bei jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall gezielt darauf hin, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten.

5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Drolshagen 2019 bis 2021

| Grundzahl/Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|------|-------|
| Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 1.088 | 660 | k. A. |
| Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 544 | 330 | k. A. |

Bei der **Stadt Drolshagen** sind in den Jahren 2019 und 2020 Kostenerstattungen für ordnungsbehördliche Bestattungen angefallen. Im Jahr 2021 sind keine Aufwendungen entstanden.

Zur Information stellen wir die Verteilung der Kostenerstattungen 2021 je Fall im Streudiagramm dar. In der Darstellung sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|----------------------------|--|-------|------------|---|-------|
| Verfahrensstandards | | | | | |
| F1 | Bei der Stadt Drolshagen liegen keine konkreten verschriftlichen Standards für das Verfahren einer ordnungsbehördlichen Bestattung vor. Es wird jedoch im Rahmen der Dokumentation eine schriftliche Fallakte geführt. | 139 | E1 | Die Stadt Drolshagen sollte Verfahrensstandards verbindlich verschriftlichen und Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen. | 141 |

→ 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