

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Schleiden im Jahr  
2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schleiden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Schleiden	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schleiden	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schleiden	32
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Organisation des Vergabewesens	80
2.3.1	Organisatorische Regelungen	80
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	88
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	89
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	96
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	97
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	100
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>103</b>
3.1	Managementübersicht	103
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	104
3.3	IT an Schulen	104
3.3.1	IT-Steuerung	104
3.3.2	Stand der Digitalisierung	109
3.3.3	IT-Sicherheit	113
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>117</b>
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	118
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	120
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	121
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	124
4.5	Verfahrensstandards	125
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	127
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	127
4.6.2	Aufwendungen	128
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	130

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>133</b>
5.1	Managementübersicht	133
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	138
5.4.1	Organisation	138
5.4.2	Steuerung	138
5.4.3	Digitalisierung	140
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	140
5.5	Gebühren	141
5.5.1	Kostendeckung	141
5.5.2	Grabnutzung	143
5.5.3	Trauerhallen	144
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	147
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.7	Grün- und Wegeflächen	150
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	150
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	151
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	<b>Kontakt</b>	<b>154</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schleiden

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Schleiden ist von positiven Jahresergebnissen im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2021 geprägt. Damit unterliegt die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und die eigenen Handlungsspielräume sind nicht eingeschränkt. Im Planungszeitraum 2022 bis 2026 geht die Stadt von Jahresüberschüssen in zunehmender Höhe aus. Die Analyse der Plandaten lässt dabei auf eine vorsichtige Haushaltsplanung schließen. Die Entwicklung der zukünftigen Jahresergebnisse ist jedoch aufgrund der hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken weiterhin kritisch zu beobachten. Zusätzliche Risiken bestehen bei der Planung der Personal- und Zinsaufwendungen. Haushaltswirtschaftliche Chancen könnten bei der Entwicklung der Gemeindeanteile aus der Einkommen- und Umsatzsteuer bestehen.

Das Eigenkapital hat infolge der Jahresüberschüsse zugenommen. Allerdings ist das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme weiterhin niedriger als bei den meisten anderen der im Vergleich enthaltenen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Ursächlich hierfür ist der hohe Eigenkapitalverzehr in den Jahren 2010 bis 2014.

Die Höhe der Verbindlichkeiten ist – vor allem aufgrund des hohen Volumens investiver Kredite – deutlich überdurchschnittlich. Sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite konnten im Betrachtungszeitraum allerdings abgebaut werden. Durch die Maßnahmen des Wiederaufbauplans infolge der Hochwasserkatastrophe 2021 werden in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen getätigt werden müssen, deren Vorfinanzierung zu einem Anstieg der Liquiditätskredite führen wird, bevor Wiederaufbau-Mittel zur Verfügung stehen. Positiv ist, dass die Stadt Schleiden wieder regelmäßig in ihr Anlagevermögen investiert und den abschreibungsbedingten Werteverzehr ausgleichen konnte.

Die zur **Haushaltssteuerung** wesentlichen Informationen liegen überwiegend fristgerecht vor. Ein Finanzcontrolling mit Berichtswesen böte den Verantwortlichen in Verwaltung und Rat die Möglichkeit, im Bedarfsfall steuernd einzuwirken.

Investive Mittel überträgt die Stadt in höherem Maße als drei Viertel der Vergleichskommunen, sie schöpft die fortgeschriebenen Ansätze für Investitionen im Folgejahr aber im Durchschnitt nur zur Hälfte aus. Die Stadt Schleiden sollte daher in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen.

Den begonnenen Prozess der Festlegung einer geregelten Fördermittelakquise sollte die Stadt Schleiden fortsetzen. Hierfür hat sie bereits erste organisatorische Festlegungen zur Zentralisierung dieser Aufgabe getroffen und Zuständigkeiten geregelt. Sie sollte darüber hinaus strategische Vorgaben und Abläufe schriftlich festhalten. Über ein förderbezogenes Controlling sollten Verwaltungsleitung und Rat über wichtige Förderprojekte informiert werden.

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

Alle städtischen **Vergaben** werden dezentral durchgeführt. Zur Gewährleistung rechtssicherer, korruptionspräventiver und wirtschaftlicher Auftragsvergaben sollte eine zentrale Vergabestelle geschaffen werden. Positiv ist, dass die städtische Vergabeprüfstelle alle Vergabeverfahren prüft und damit Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung übernimmt. Seit Januar 2023 ist diese Stelle zudem für die Organisation des Nachtragswesens zuständig. Die stichprobenartige Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Schleiden in der Aktenführung und Dokumentation große Sorgfalt walten lässt.

Das elektronische Vergabeportal, begleitet durch Dienstanweisungen und einen vorgegebenen Workflow, stellt ein weitgehend rechtssicheres und korruptionsvorbeugendes Instrument im Vergabeverfahren dar. Als weiteren Schritt zur Digitalisierung zieht Schleiden ein Vergabemanagementsystem in Erwägung. Die im Januar 2023 aufgelegte Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen ist in Teilbereichen optimierungsbedürftig, eine neue Entwurfsfassung liegt seit dem 01. September 2023 vor.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung ist veraltet und sollte auf den aktuellen Stand gebracht werden. Ergänzend sollte die Stadt Schleiden korruptionsgefährdete Bereiche und Arbeitsplätze mittels einer Risiko- und Gefährdungsanalyse neu lokalisieren und Präventivmaßnahmen ergreifen. Zudem sollten die Vorgaben zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes forciert werden. Auch sind Regelungen zum Thema Sponsoring und ein eigener Muster-Sponsoringvertrag zu empfehlen.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz und eine strategische Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** wurden bei der Stadt Schleiden geschaffen. Ergänzend sollte insbesondere ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände sowie deren Kosten geschaffen werden.

Die IT-Ausstattung der Schulen befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau. Die Stadt kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und verfügt über eine sehr gute Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben. Die in den Schulen eingesetzte IT-Ausstattung ist bezogen auf die Anzahl der IT-Endgeräte und auf die Präsentations-

technik im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich gut ausgeprägt. Aufgrund ihrer Medienentwicklungsplanung ist Schleiden mit der Digitalisierung ihrer Schulen schon sehr gut vorangeschritten.

Handlungsmöglichkeiten bestehen noch bei der IT-Sicherheit. Hierzu empfiehlt die gpaNRW die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes und die konsequente Umsetzung daraus abgeleiteter technischer und organisatorischer Maßnahmen.

**Ordnungsbehördliche Bestattungen** ergeben sich überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen. Die Stadt Schleiden hält die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen hat die Stadt bisher jedoch nicht festgelegt. Die gleichzeitige Beauftragung von Einäscherung und Bestattung sollte künftig getrennt erfolgen, um einen größeren Handlungszeitraum zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen zu erhalten. Auch sollten die Regelungen zur Rufbereitschaft überarbeitet werden.

Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ist im Vergleichsjahr 2021 vergleichsweise hoch. Dies liegt nicht an überdurchschnittlichen Aufwendungen, sondern an geringen Kostenerstattungen. Dennoch sollte die Stadt durch regelmäßige Markterkundungen und Preis-anfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

Kommunale **Friedhöfe** sind in den Ortsteilen Schleiden, Gemünd, Oberhausen, Dreibern, Herhahn und Olef vorhanden. Die Steuerung des Friedhofswesens ist langfristig ausgerichtet; für alle Friedhöfe liegen Konzepte vor, z. B. zum Abbau von Flächenüberkapazitäten. Mit dem 2016 gefassten Beschluss zur Optimierung des Friedhofswesens wurden auch für die wenig genutzten Trauerhallen andere Lösungen gefunden. Die Flutkatastrophe 2021 hat den Friedhof im Ortsteil Gemünd massiv betroffen, der Wiederaufbau ist für 2023/ 2024 geplant.

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl ist vergleichsweise niedrig. Grund dafür sind die Angebote auf den örtlichen konfessionellen Friedhöfen, die es zum Teil auf den kommunalen Friedhöfen nicht gibt. Ein Informationsaustausch mit den Kirchen und den Bestattungsunternehmen kann Hinweise auf das Nachfrageverhalten geben. Die Öffentlichkeitsarbeit hat die Stadt Schleiden bereits intensiviert. Auf ihrer Homepage bietet sie Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen an.

Die Bestattungszahlen haben sich in den letzten Jahren verringert. Dennoch liegt der Kostendeckungsgrad höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die zunehmende Nachfrage nach Urnenbestattungen hat deutlichen Einfluss auf den Flächenbedarf der kommunalen Friedhöfe. Da der Flächenbedarf bei Urnengräbern geringer ist, hat die Stadt Schleiden die Entwicklung im Blick und für alle Friedhöfe Flächen ausgewiesen, auf denen keine Bestattungen mehr stattfinden sollen. In diese Prüfung sollten auch die gepachteten Flächen des Friedhofs im Ortsteil Gemünd einbezogen werden.

Die Daten zu den Grün- und Wegeflächen liegen der Stadt Schleiden nicht vor. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Schleiden ihre Datengrundlage hier verbessern.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Schleiden

### 0.2.1 Strukturen

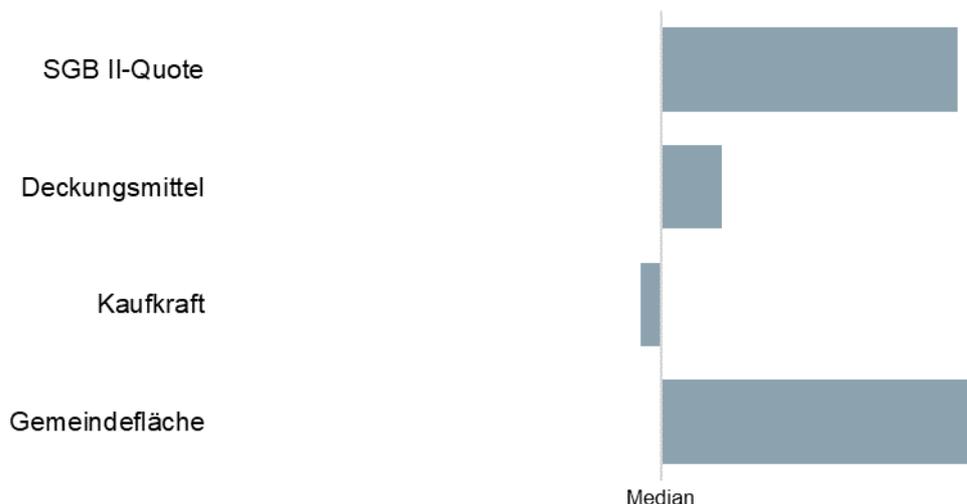
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Schleiden. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

#### Interkommunaler Vergleich

##### Strukturmerkmale Schleiden 2022



Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren)

<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (vgl. zur Methodik Kapitel 0.5.1.). Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Wie schon bei der letzten Prüfung fällt die hohe **SGB II-Quote**<sup>2</sup> von 6,9 Prozent auf. Sie gibt den Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II an und ist ein Indikator für soziale Belastungen. Der Median liegt hier bei 4,15 Prozent. Auch wird die **Kaufkraft**<sup>3</sup> durch den hohen Anteil der Leistungsberechtigten belastet. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner der Stadt Schleiden (24.654 Euro) liegt unter dem Median des Segments (25.848 Euro).

Die **Deckungsmittel**<sup>4</sup>, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben, erhält die Stadt Schleiden in Höhe von 1.605 Euro je Einwohner und damit in höherem Maße als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen sind allerdings auch die vergleichsweise hohen Soziallasten ein wichtiger Faktor.

Mit einer **Gemeindefläche** von 121,7 qkm gehört Schleiden zum Viertel der flächenmäßig größten Kommunen des Vergleichssegments. Wie bereits im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2017 ausgeführt, kann eine große Gemeindefläche ein Indiz für einen höheren Bedarf an Infrastrukturvermögen darstellen und insofern belastend auf die Haushaltssituation wirken. Dies gilt für das mit 18 Ortsteilen dezentral geprägte Schleiden und bei ungünstigen topografischen Verhältnissen in besonderem Maße.

### Intrakommunaler Vergleich

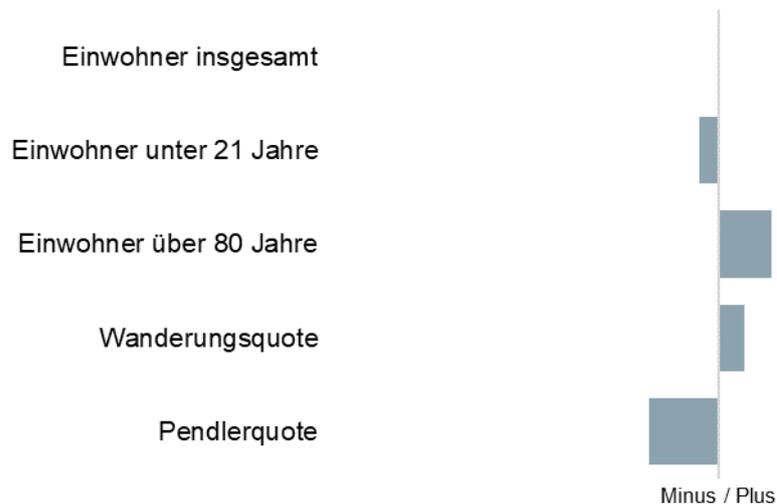
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative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

<sup>2</sup> Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

<sup>3</sup> Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

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

## Strukturmerkmale Schleiden 2022



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

Zum 31. Dezember 2022 lebten nach den Daten von IT.NRW 12.977 Einwohner in den 18 Ortsteilen der Stadt Schleiden. In den letzten fünf Jahren konnte Schleiden durch **Wanderungsgewinne** die natürliche Bevölkerungsentwicklung kompensieren und damit seine **Einwohnerzahl** weitgehend stabil halten.

Hierbei sind demografische Entwicklungen zu beobachten, die zu einem tendenziellen Älterwerden der Einwohner führen. So ist die Zahl der **Einwohner unter 21 Jahren** in den vergangenen fünf Jahren geringer geworden, noch deutlicher aber ist die Zahl der **über 80-jährigen Einwohner** im gleichen Zeitraum gestiegen.

Bei der Stadt Schleiden handelt es sich tendenziell eher um einen Wohn- als Arbeitsort. Hierfür ist die **Pendlerquote** ein Indikator, der zufolge mehr Menschen täglich aus Schleiden aus- als einpendeln. Die Pendlerbewegungen führen dabei weniger in die benachbarten Oberzentren, sondern verbleiben in der Region mit ihrem Arbeitsplatzangebot.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert.

Die Stadt Schleiden hat zudem alle Empfehlungen auf ihre Umsetzbarkeit geprüft und in den Sitzungen der Arbeitsgruppe Haushalt ausführlich behandelt. Soweit durch die Verwaltung möglich, wurden Empfehlungen bereits während der laufenden Prüfung umgesetzt bzw. die Umsetzung vorbereitet.

Weitere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung sind in politische Beratungen eingeflossen und haben zu korrespondierenden Beschlüssen geführt, wie z. B. die die Erhebung von Elternbeiträgen betreffende Empfehlung, die möglichen Höchstbeträge aufgrund der Finanzlage auszuschöpfen und die Staffelung der Einkommensstufen nach oben zu erweitern. Unter anderem wurden Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung auch bei der Erstellung eines Spielplatzkonzepts und der Bemessung von Straßenausbaubeiträgen berücksichtigt.

Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>5</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

<sup>5</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>6</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

<sup>6</sup> KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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.



Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Guido Rosenow
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Christina Hasse
Friedhofswesen	Christina Hasse

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

Den Verwaltungsvorstand der Stadt Schleiden haben wir in einem Abschlussgespräch am 12. Dezember 2023 über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 21. Dezember 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Stadt Schleiden gelingt es zum Teil nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem großen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird zukünftig weiter durch steigende Aufwendungen aus den sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzt.	E1	Die Stadt Schleiden sollte trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse ihre ständige Aufgabenkritik fortsetzen. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen zukünftige Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.
F2	Die Stadt Schleiden hat kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch bei Auswirkungen auf den Haushalt informiert.	E2	Die Stadt Schleiden sollte ein formales Finanzcontrolling mit einem darauf aufbauenden Berichtswesen einrichten. Die Berichte an die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung sollten eine Prognose zum Jahresende enthalten, um so eine frühzeitige Steuerungsmöglichkeit zu haben.
F3	Die Stadt Schleiden überträgt keine konsumtiven Ermächtigungen in das Folgejahr. Seit 2020 steigen die investiven Ermächtigungübertragungen. Der so fortgeschriebene Haushaltsansatz wurde 2021 zu knapp über die Hälfte in Anspruch genommen.	E3	Die Stadt Schleiden sollte nur Ermächtigungen für Maßnahmen veranschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Sie sollte ihre Ermächtigungübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst gering halten, um den Haushalt transparent zu gestalten.
F4	Die Stadt Schleiden hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Jedoch befindet sich die Fördermittelrecherche und die weitere Betreuung der Fördermaßnahme mit dem Ziel einer einheitlichen Vorgehensweise derzeit im Aufbau. Die Stadt nutzt vorzugsweise nur eine Quelle zur Fördermittelrecherche. An einer übergreifenden zentralen Dokumentation aller für die Stadt möglicher Förderprojekte fehlt es jedoch.	E4	Die Stadt Schleiden sollte den begonnen Prozess zur Festlegung einer einheitlichen Fördermittelakquise fortsetzen. Sie sollte hierbei auch als strategisches Ziel schriftlich festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwerts immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist. Diese sollte unter Zuhilfenahme mehrerer Förderdatenbanken, inklusive Aktendokumentation erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Schleiden hat kein förderbezogenes Controlling mit einem Berichtswesen etabliert. Dennoch führt die zentrale Fördermittelstelle der Stadt Schleiden controllingbezogene Tätigkeiten durch.	E5	Die Stadt Schleiden sollte den Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte neben der Überwachung von Fristen und Mittelabrufe, auch die weitere Begleitung nach Projektabschluss zur Einhaltung der Förderbedingungen in ein Controlling miteinbeziehen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat regelmäßig berichten.
F6	Die Stadt Schleiden holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement, welche aber nicht in einem schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt sind.	E6	Die Stadt Schleiden sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich festlegen. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln festhalten. Diese könnten in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.
F7	Die Stadt Schleiden hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E7	Die Stadt Schleiden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	In der Stadt Schleiden führen die jeweiligen Bedarfsstellen in den Fachbereichen die Vergabeverfahren durch. Eine zentrale Submissions- und Vergabestelle gibt es nicht. Die interne Vergabepflichtstelle begleitet grundsätzlich alle Vergabeverfahren, jedoch keine Direktaufträge im Bauwesen.	E1.1	Wenn der Wiederaufbauplan abgearbeitet ist, sollte die Stadt Schleiden die Organisation des Vergabewesens durch die Trennung der Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung optimieren und eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dafür bietet es sich an, in der bereits vorhandenen Vergabepflichtstelle zusätzliche Aufgaben anzusiedeln.
		E1.2	Die Stadt Schleiden erwägt die Nutzung eines Vergabemanagementsystems und hat verschiedene Angebote eingeholt. Die Entscheidung sollte zeitnah herbeigeführt werden.
F2	Die Fassung der Dienstanweisung für das Vergabewesen war zum Zeitpunkt der Prüfung hinsichtlich der Verfahrensschritte in Schleiden nicht mehr aktuell. Sie unterliegt in Schleiden einem kontinuierlichen Anpassungsprozess und wurde im Nachgang der Prüfung umgehend aktualisiert.	E2	Die Stadt Schleiden sollte ihre Vergabeordnung zum Januar 2024 erneut überarbeiten und aktualisieren. Darin sollten die aktuellen Wertgrenzen im Anhang genannt werden.
F3	Die Stadt Schleiden verfügt über eine „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ vom 22. November 2010. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde zuletzt im Jahr 2012 durchgeführt.	E3	Die Stadt Schleiden sollte die Vorgaben des neuen KorruptionsbG zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche ist eine gesetzliche Vorgabe. Die Stadt Schleiden muss die Risiko- und Gefährdungsanalyse erneuern, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Nach Auskunft des Antikorruptionsbeauftragten ist die neue Fassung des KorruptionsbG bezüglich der korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche bekannt. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse wird zeitnah aktualisiert.	E4.1	Die Stadt Schleiden sollte die Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen wiederholen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte aktualisiert werden.
		E4.2	Die Stadt Schleiden sollte ihre Beschäftigten mindestens jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention informieren und sie sensibilisieren.
F5	Schriftliche Regelungen zum Thema Sponsoring gibt es in der Stadt Schleiden nicht. Die Stadt nutzt das Vertragsmuster von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	E5	Die Stadt Schleiden sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Darüber hinaus sollte die Meldung an die Kämmerei hinsichtlich der steuerlichen Behandlung des Sponsorings schriftlich geregelt sein.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Stadt Schleiden hat gute Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen vereinzelt noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.	E1.1	Die Stadt Schleiden sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und damit verbundenen Informationen zu verschaffen.
		E1.2	Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Stadt Schleiden einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen Beteiligten einrichten.
F2	Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen deutliche Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei den Schulen der Stadt Schleiden zu minimieren. Teilweise sind technische Sicherheitsaspekte flutbedingt erst wieder im Aufbau.	E2	Die Stadt Schleiden sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Gemeldete Bestattungsfälle ohne von der Stadt durchgeführte Bestattungen werden nicht systematisch erfasst.	E1	Die Stadt Schleiden sollte alle gemeldeten Fälle dokumentieren. Das gilt auch für solche, bei denen durch die Stadt keine Bestattung durchgeführt werden muss.
F2	Die Stadt Schleiden hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung ein. Die Beauftragung der Urnenbeisetzung erfolgt gemeinsam mit der Einäscherung.	E2	Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Schleiden bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.	E3.1	Die Stadt Schleiden sollte mit der Rufbereitschaft und den örtlichen Pflegeeinrichtungen das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in den dienstfreien Zeiten regeln.
		E3.2	Die Stadt Schleiden sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.
F4	Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen liegt 2021 über den Median. Ihre Kostenerstattungsansprüche kann die Stadt Schleiden nicht vollständig refinanzieren. Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind im Vergleichsjahr vergleichsweise günstig.	E4	Die Stadt Schleiden sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Bestattungsquote auf den Schleidener Friedhöfen liegt unter dem Median.	E1	Die Stadt Schleiden sollte z.B. bei Bestattungsunternehmen oder den Kirchen die Wünsche der Bürgerinnen und Bürgern erfragen. Sie kann dann ihr Bestattungsangebot anpassen und so die Bestattungsquote verbessern.
F2	Die Stadt Schleiden hat 2016 die Optimierung des Bestattungswesens beschlossen und weitgehend umgesetzt. Sie hat eine langfristige Planung der Friedhofsflächen, die auch 2018 fortgeschrieben wurde. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich bei der Definition von begleitenden Kennzahlen.	E2.1	Die Optimierung der Friedhöfe sollte als kontinuierlicher Prozess angelegt sein.
		E2.2	Die Stadt Schleiden sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Unterstützung mit Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.
F3	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt, in der auch die digitalisierten Friedhofspläne hinterlegt sind. Flächenangaben für die Funktions-, Grün- und Wegeflächen fehlen.	E3	Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Schleiden ihre Funktions-, Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen aufmessen.
F4	Die Datenlage der Stadt Schleiden ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.	E4	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege sollten flächenbezogen berechnet werden.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>7</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>8</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

<sup>7</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

<sup>8</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

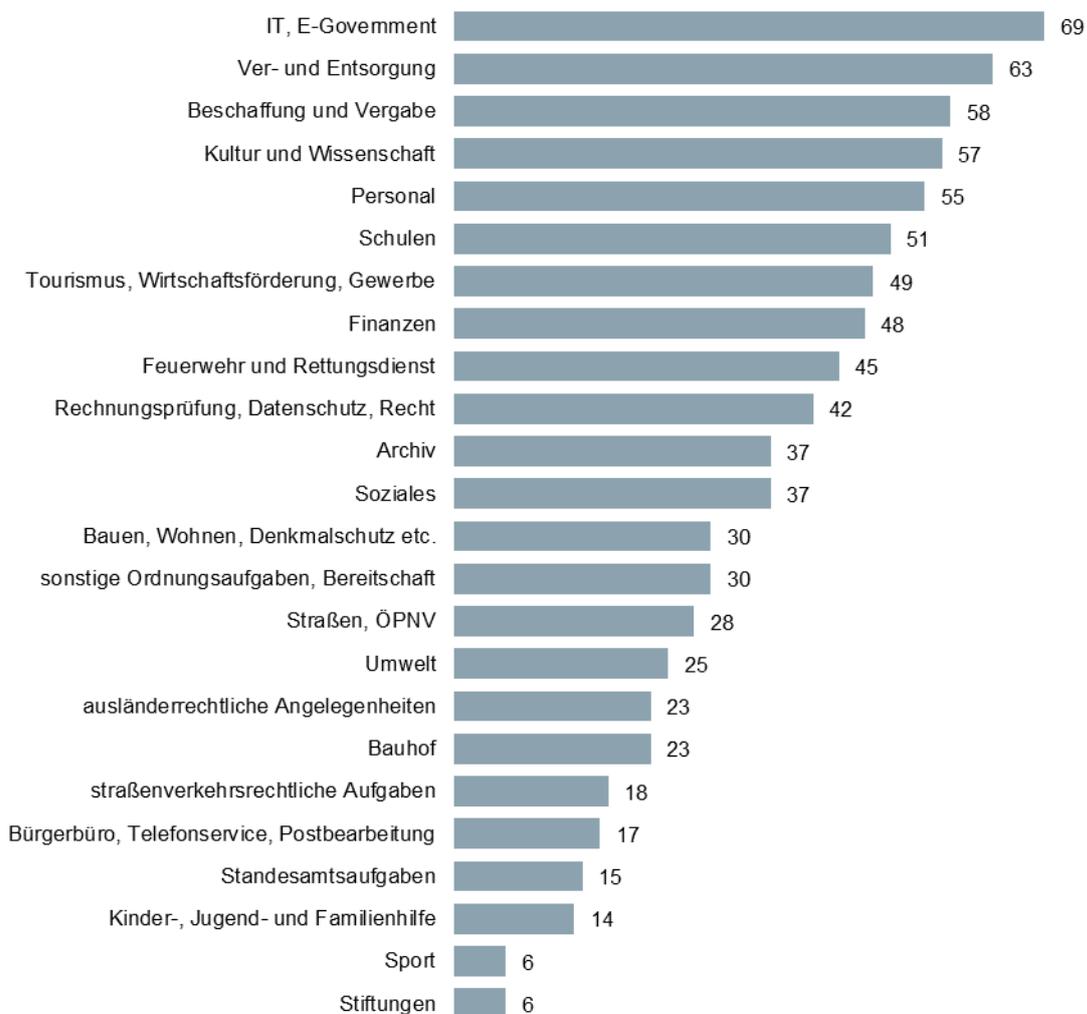
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 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

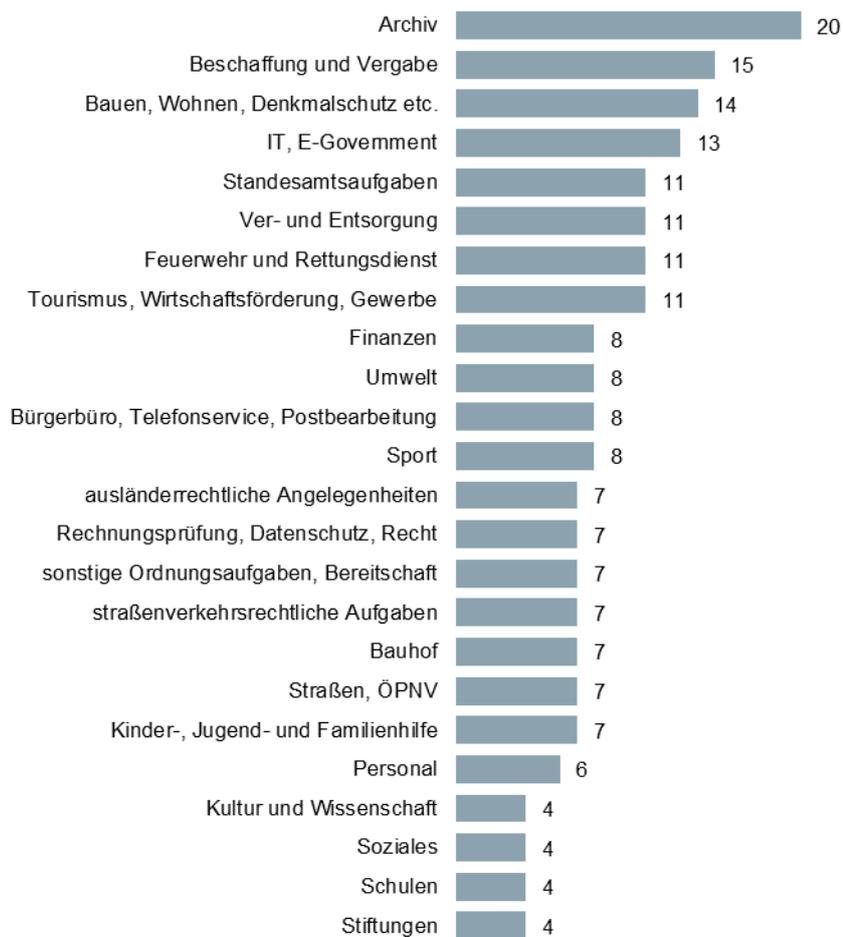


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 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



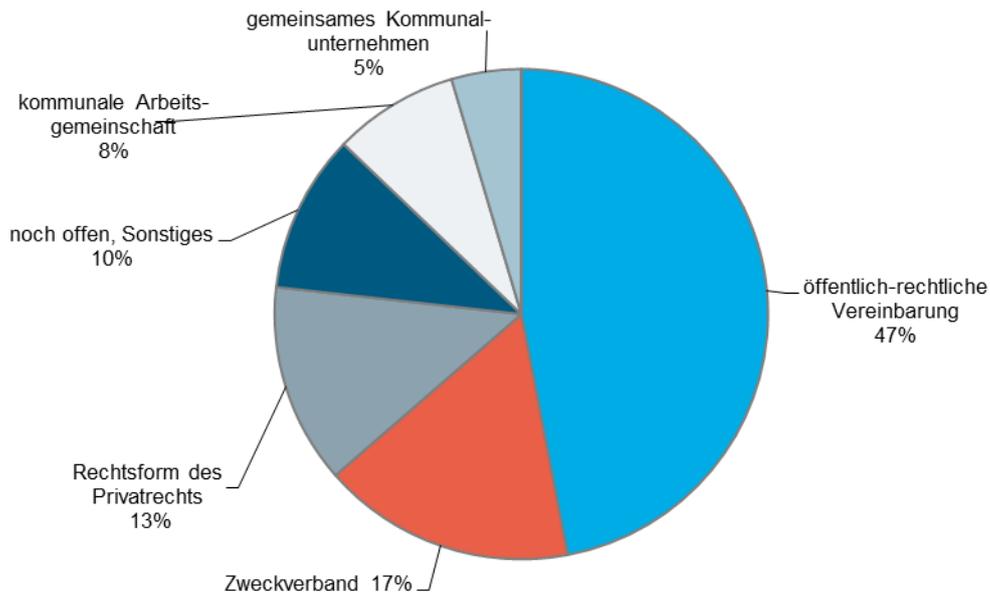
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Rechtsformen IKZ in Prozent



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. Auch

hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schleiden

Die Stadt Schleiden arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit dem Kreis Euskirchen, aber auch mit den kreisangehörigen Kommunen zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.8.1.3). Besonders stark ausgeprägt ist die Kooperation der Südkreis-Kommunen des Kreises Euskirchen, die sich in zahlreichen Aufgabenfeldern zeigt. Insgesamt bestehen derzeit 16 interkommunale Kooperationen. Hierzu hat die Stadt Schleiden in 13 Fällen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgeschlossen. Die ist die nach der Befragung am häufigsten anzutreffende Rechtsform (siehe Ziffer 0.8.1.4). Daneben bestehen drei Zweckverbände, in denen die beteiligten Kommunen kooperieren.

Mit teils mehrfachen Kooperationen u. a. in den Aufgabenfeldern IT/E-Government, Ver- und Entsorgung sowie Schulen besetzt die Stadt Schleiden Aufgabenfelder, die auch in der landesweiten Betrachtung häufig anzutreffen sind (siehe Ziffer 0.8.1.1).

Wie bei fast allen Vergleichskommunen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für die Stadt Schleiden Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Als weitere wesentliche Ziele hat sie die Sicherung der Aufgabenerledigung, die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung sowie der Qualität der Aufgabenerfüllung genannt. Dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Der wesentliche Erfolgsfaktor ist nach Auskunft der Stadt Schleiden der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung. Daneben seien auch politische Bereitschaft und Offenheit sowie eine Kooperation auf Augenhöhe entscheidend (vgl. Ziffer 0.8.1.6). Herausfordernd sei jedoch, dass auf die Kommune mit der Federführung zunächst die meiste Arbeit entfällt. Insbesondere hierzu muss die entsprechende Bereitschaft gegeben sein.

Insgesamt sind die Erfahrungen mit IKZ nach Einschätzung der Stadt Schleiden positiv. Die bisher eingegangenen Kooperationen haben sich nach Auskunft der Stadt bewährt und die in sie gesteckten Erwartungen erfüllt. Auch in den politischen Gremien der Stadt Schleiden ist das Thema von Interesse. Zuletzt hat der Rat einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabenfeld Archiv zugestimmt. Gegenstand dieser IKZ ist Gestellung von leitenden Archivfachkräften für die Organisation und Durchführung eines interkommunalen Archivs durch die Stadt Schleiden. So wird das Fachwissen für die beteiligten Kommunen Blankenheim, Dahlem, Hellenthal, Kall, Nettersheim und Schleiden an zentraler Stelle gebündelt.

Perspektivisch sieht die Stadt daher auch Potenzial für weitere IKZ. Vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse und der bisher gewonnenen Erfahrungen besteht nach Ansicht der gpaNRW noch eine Handlungsperspektive im Vergabebereich (vgl. Ziffer 2.3 im Teilbericht Vergabewesen). Die Befragungsergebnisse zeigen, dass im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe in vielen Fällen interkommunal kooperiert wird. So könnte die bisher fehlende, aber empfehlenswerte zentrale Vergabestelle auch als Kooperationsmodell geführt werden.

## 0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

### 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 77 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 Schleiden.

#### 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:

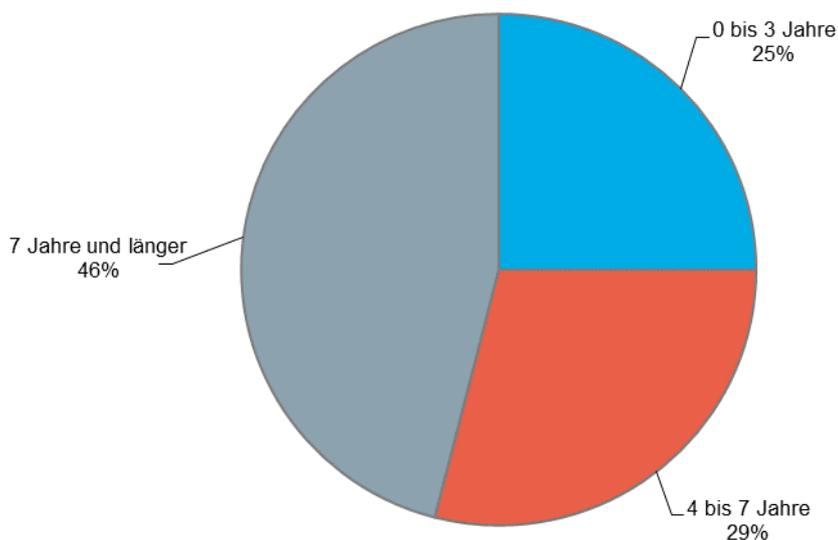
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 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.

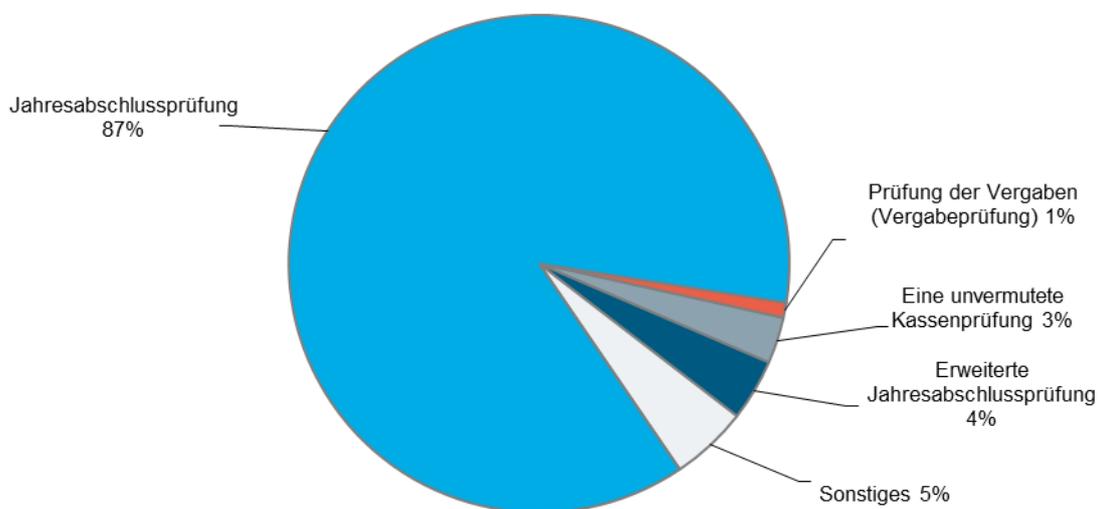
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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,<sup>10</sup> gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720<sup>11</sup> eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

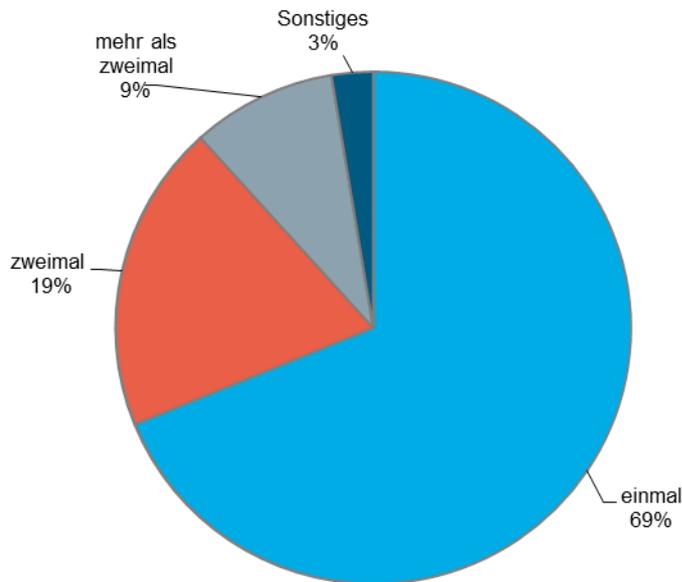
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

<sup>10</sup> Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

<sup>11</sup> 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 Prüfungsleitlinien<sup>12</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

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

In der Stadt Schleiden werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Gemäß § 49 Abs. 3 GO NRW prüft dieser den Jahresab-

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

schluss und Lagebericht unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes. Hierzu bedient er sich einer auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Dies entspricht der Vorgehensweise der deutlichen Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2017.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der der Stadt Schleiden. 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. Eine Prüfung der Vergaben (vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.2. im Teilbericht Vergabewesen) findet allerdings durch eine Vergabeprüfstelle statt. Grundsätzlich werden hiervon alle Vergabeverfahren und Nachträge erfasst.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Schleiden tagte im Jahr 2021 ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Die Verwaltung führte im Jahr 2021 nach § 31 Abs. 5 KomHVO eine unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung durch.

Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Schleiden 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 die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schleiden 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 Schleiden**, die **Haushaltssituation** zu verbessern, ist weiterhin gegeben. Der Stadt ist es in allen Jahren des Betrachtungszeitraums seit 2017 gelungen, einen **Haushaltsausgleich** darzustellen. 2021 konnte sie einen deutlichen Jahresüberschuss erzielen. Auch strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Die Jahresüberschüsse gehen zu erheblichen Teilen auch auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurück. Im Planungszeitraum bis 2026 rechnet die Stadt anfangs mit niedrigen Jahresüberschüssen, ab 2025 mit Jahresüberschüssen von jeweils über einer Mio. Euro. Zwar sprechen die Daten grundsätzlich für eine vorsichtige **Haushaltsplanung** seitens der Stadt. Jedoch ist die Entwicklung der zukünftigen Jahresergebnisse aufgrund der weiterhin hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken weiterhin kritisch zu beobachten. Zusätzliche Risiken bestehen bei der Planung der Personal- und Zinsaufwendungen. Haushaltswirtschaftliche Chancen könnten bei der Entwicklung der Gemeindeanteile aus der Einkommen- und Umsatzsteuer bestehen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Schleiden konnte durch die Jahresüberschüsse im Betrachtungszeitraum ausgebaut werden. Allerdings ist das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme weiterhin niedriger als bei den meisten anderen verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dies liegt vor allem an dem hohen Eigenkapitalverzehr im letzten Prüfungszeitraum 2010 bis 2014.

Der Bestand an **Verbindlichkeiten** der Stadt Schleiden ist deutlich überdurchschnittlich. Dies liegt vor allem an dem hohen Stand an Investitionskrediten mit rund 25,3 Mio. Euro. Sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite konnten allerdings im Betrachtungszeitraum abgebaut werden. Die Liquiditätskredite konnten dabei sogar um rund neun Mio. Euro reduziert werden. Die Stadt Schleiden investiert wieder regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Seit 2020 konnte sie den abschreibungsbedingten Werteverzehr ihres Anlagevermögens durch Investitionen wieder ausgleichen. Die Hochwasserkatastrophe in 2021 führte zu zahlreichen Schäden und Zerstörungen an der städtischen Infrastruktur und den Gebäuden. Durch die Maßnahmen des Wiederaufbauplans werden in den nächsten Jahren enorme Investitionen getätigt werden müssen. In der Planung werden nicht ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet.

Das könnte bis 2026 zu einer Lücke von rund 6,5 Mio. Euro führen, die mit neuen Liquiditätskrediten zu decken wäre.

## Haushaltssteuerung

Der Stadt Schleiden gelingt es zum Teil nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene **Konsolidierungsmaßnahmen** zu kompensieren. Sie ist zunehmend von nicht beeinflussbaren und konjunkturabhängigen Ertragspositionen abhängig, vor allem der Gewerbesteuer. Um die Haushaltssituation zu verbessern, hat die Stadt Schleiden in 2020 den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben. Steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben, vor allem durch die Jugendamtsumlage, werden den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter begrenzen.

Der Stadt Schleiden liegen die wichtigsten **Informationen zur Steuerung** ihres Haushalts überwiegend fristgerecht vor. Unterjährig erfolgt jedoch keine standardisierte Information des Rates oder des Verwaltungsvorstandes über die prognostizierte Entwicklung der Haushaltswirtschaft. Ein Finanzcontrolling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen böten den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Rat die Möglichkeit, im Bedarfsfall steuernd einzuwirken.

Konsumtive **Ermächtigungen** überträgt die Stadt Schleiden nicht. Investive Mittel überträgt die Stadt hingegen in höherem Maße als drei Viertel der Vergleichskommunen, schöpft die fortgeschriebenen Ansätze für Investitionen im Folgejahr aber im Durchschnitt nur zur Hälfte um. Die Stadt Schleiden sollte daher in zukünftigen Haushaltsjahren den Umfang der veranschlagten Investitionen auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen.

Die Stadt Schleiden sollte den begonnen Prozess der Festlegung einer geregelten **Fördermittelakquise** fortsetzen. Die Stadt hat hierfür bereits erste organisatorische Festlegungen zur Zentralisierung der Fördermittelakquise getroffen und Zuständigkeiten geregelt. Sie sollte darüber hinaus strategische Vorgaben und Abläufe schriftlich festhalten. Über ein **förderbezogenes Controlling** sollten Verwaltungsleitung und Rat über wichtige Förderprojekte informiert werden.

Im **Kredit- und Anlagemanagement** fehlt es an schriftlich festgelegten 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 Schleiden ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Schleiden 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

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Schleiden konnte in den Jahren 2017 bis 2021 ihre Haushalte ausgleichen. Auch für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 plant die Stadt ausgeglichene Haushalte. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

*Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.*

#### Haushaltsstatus Schleiden 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x	x	x	x

### Jahresergebnisse und Rücklagen Schleiden 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	469	304	170	1.780	6.021
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	656	960	1.130	2.909	8.930
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	14.552	14.459	12.403	12.501	12.667
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>				

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.

In 2019 fiel das Kurhaus Gemünd nach Ablauf des Erbbaurechtsvertrags in das Eigentum der Stadt Schleiden zurück. Zum 01. Mai 2019 trat bereits ein neuer Erbbaurechtsvertrag in Kraft und das Eigentum an dem Gebäude ging an einen neuen Erbbauberechtigten über. Die Übertragungsvorgänge führten im Ergebnis dazu, dass der bislang bilanzierte Wert des Eigentumsübergangsrechts von 2,2 Mio. Euro nach den Vorschriften des § 44 Abs. 3 KomHVO NRW gegen die allgemeine Rücklage verbucht wurde. Hierdurch verringert sich die Allgemeine Rücklage in 2019.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	17,70	28,80	54,20	1.072	1.899
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.948	8.977	9.031	10.103	12.002
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	12.667	12.667	12.667	12.667	12.667
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>				

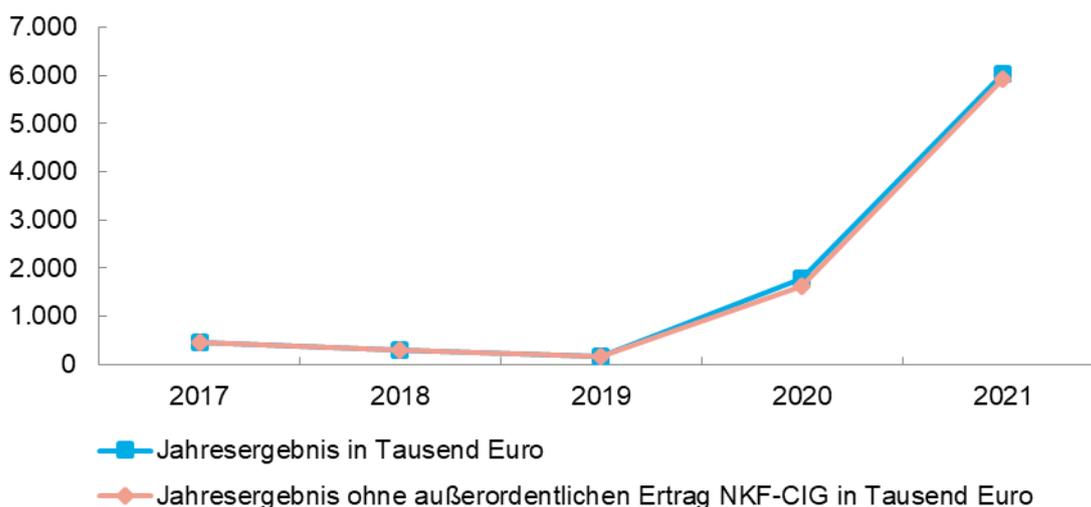
Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Schleiden weist durchgehend Jahresüberschüsse aus. Sie hat in den Jahren 2020 und 2021 besonders von den risikobehafteten Steuererträgen der Gewerbesteuer profitiert. Erträge durch die Sofort- und Wiederaufbauhilfe aufgrund der Hochwasserkatastrophe führen in 2021 zusätzlich zu einem Anstieg des Jahresergebnisses. 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.*

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**



Nach dem NKF-CIG<sup>13</sup> hat die Stadt Schleiden 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 Schleiden** übersteigen in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums die Aufwendungen. Die Jahresergebnisse 2017 bis 2019 liegen auf einem ähnlichen Niveau. Der leichte Abfall der Jahresergebnisse bis 2019 ist trotz hoher Gewerbesteuererträge auf die Bildung hoher Instandhaltungsrückstellungen aufgrund zweier Großbränden am Städtischen Johannes-Sturmius-Gymnasium und Rückstellungsbildungen unter anderem für eine voraussichtliche Erhöhung der Kreisumlage zurückzuführen.

Die Jahre 2020 und 2021 heben sich deutlich ab von den Vorjahren. Sie profitieren trotz der Covid-19-Pandemie und der Hochwasserkatastrophe von hohen Gewerbesteuererträgen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese stark geprägt sind von Nachzahlungen aus Vorjahren.

<sup>13</sup> 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

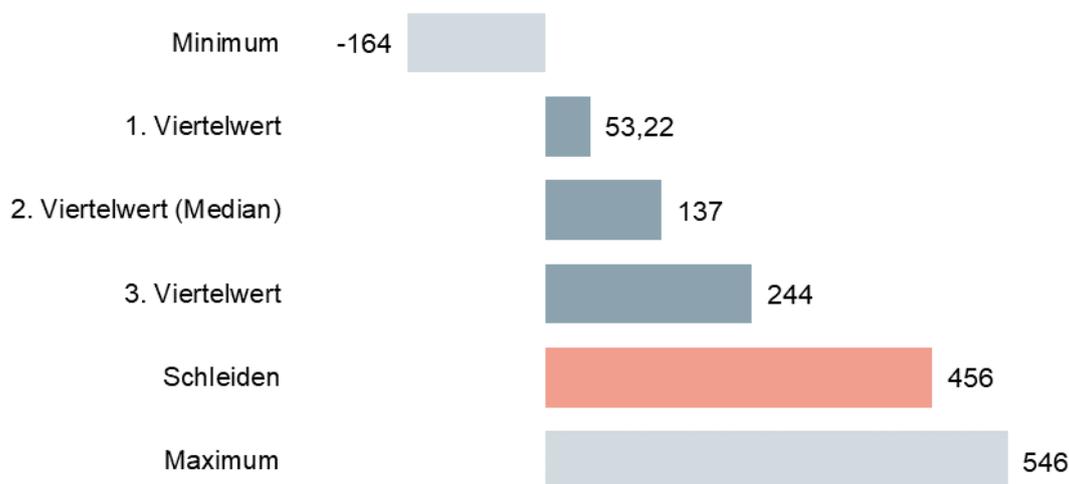
Der Gewerbesteuerertrag verbessert sich in 2020 um rund 1,1 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr auf 6,9 Mio. Euro. In 2021 liegt die Verbesserung bei rund 360.000 Euro im Vergleich zu 2020 auf nunmehr 7,2 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich 2017/2021 steigen die Gewerbesteuererträge um fast 80 Prozent. Die Jahre 2020 und 2021 profitieren zudem auch von hohen Schlüsselzuweisungen.

Das Jahr 2021 ist über die Maße beeinflusst durch die Hochwasserkatastrophe, welche eine außergewöhnliche Notsituation verursacht hat und deren Auswirkungen langfristig bestehen werden. Die Sofort- und Wiederaufbauhilfe des Landes NRW führt in 2021 zu außerordentlichen Erträgen von rund 3,3 Mio. Euro. Demgegenüber stehen außerordentliche Aufwendungen aufgrund des Hochwasserereignisses von rund 2,8 Mio. Euro. Die Stadt Schleiden hat zudem eine Bedarfszuweisung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen von rund 380.000 Euro erhalten. Durch die enormen Schäden der Hochwasserkatastrophe wurden außerdem in den Vorjahren gebildete Instandhaltungsrückstellungen aufgelöst oder verschoben, die sich nun zunächst erübrigt haben. Sonderposten für Zuwendungen wurden ertragswirksam aufgelöst, da die den Investitionen zu Grunde liegenden Vermögensgegenstände stark beschädigt oder zerstört wurden.

Der außerordentliche Ertrag nach dem NKF-CIG hat kaum Auswirkungen auf das Jahresergebnis.

Setzt man das Jahresergebnis 2021 ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, ergibt sich für Schleiden ein Wert von 456 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 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schleiden positioniert sich im interkommunalen Vergleich bis zum Jahr 2019 in Bezug auf das Jahresergebnis je Einwohner unterdurchschnittlich. Während in 2017 noch mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Jahresergebnis je Einwohner aufweisen, sind es in 2018 und 2019 bereits mehr als 75 Prozent. Diese Jahre sind grundsätzlich geprägt von einer konjunkturellen Hochphase und einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung, was sich auch in den Jahresergebnissen der Vergleichskommunen widerspiegelt. In den Jahren 2020 und 2021 hingegen, welche insbesondere durch die Covid-19-Pandemie geprägt sind, stellt sich der Vergleich genau umgekehrt dar. Hier sind es nun 75 Prozent der Vergleichskommunen die ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aufweisen als die Stadt Schleiden. Das durchschnittliche einwohnerbezogene Jahresergebnis liegt im Betrachtungszeitraum bei 132,87 Euro.

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. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage drei dieses Teilberichtes.

2021 ist in außergewöhnlichem Maße beeinflusst durch die Hochwasserkatastrophe. Erträge und Aufwendungen in diesem Zusammenhang sind Sondereffekte, die die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die finanziellen Auswirkungen des Hochwassers auf den Haushalt der Stadt sind nicht nur an den offensichtlichen außerordentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen wie der Sofort- und Wiederaufbauhilfe festzumachen. Sie wirken hingegen in fast alle Bereiche der Ergebnis- und Finanzrechnung hinein. Die gpaNRW verzichtet daher auf die Darstellung der genauen Höhe des strukturellen Ergebnisses, da diese nicht belastbar ermittelt werden kann. Nach Nivellierung der Schwankungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und der weitest gehenden Bereinigung von Sondereffekten, kann die gpaNRW

in ihrer Modellrechnung jedoch in jedem Falle ein **positives strukturelles Ergebnis** für die Stadt Schleiden feststellen.

Beispielhaft zählt die gpaNRW verschiedene Sondereffekte der Flutkatastrophe im Folgenden auf:

- Erstattungen aus Versicherungsleistungen für zerstörte oder beschädigte Fahrzeuge,
- Auflösung von Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen, die sich aufgrund der Zerstörung von Vermögensgegenständen erübrigen,
- Abschreibungen von zerstörten Geringwertigen Wirtschaftsgütern,
- Personalmehraufwendungen aufgrund der Einstellung zusätzlichen Personals in Folge neuer Aufgaben durch die Katastrophenbewältigung und vor allem dem Wiederaufbau,
- unterbliebene Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen aufgrund der Verschiebung von Maßnahmen,
- Abgänge von zerstörtem Anlagevermögen, das nicht mehr ersetzt oder wiederhergestellt wird,
- unterbliebene Grundstückskäufe und -verkäufe der Stadt im Ansiedlungsmanagement.

Der Versuch, diese Sondereffekte einfach herauszurechnen, würde an dieser Stelle zu kurz greifen. Insbesondere die Tatsache, dass viele Tätigkeiten, Maßnahmen und Projekte nicht durchgeführt wurden, also ein weitestgehend normaler Verwaltungsbetrieb nicht möglich war, erschwert die Prognose eines strukturellen Ergebnisses ohne Sondereffekte.

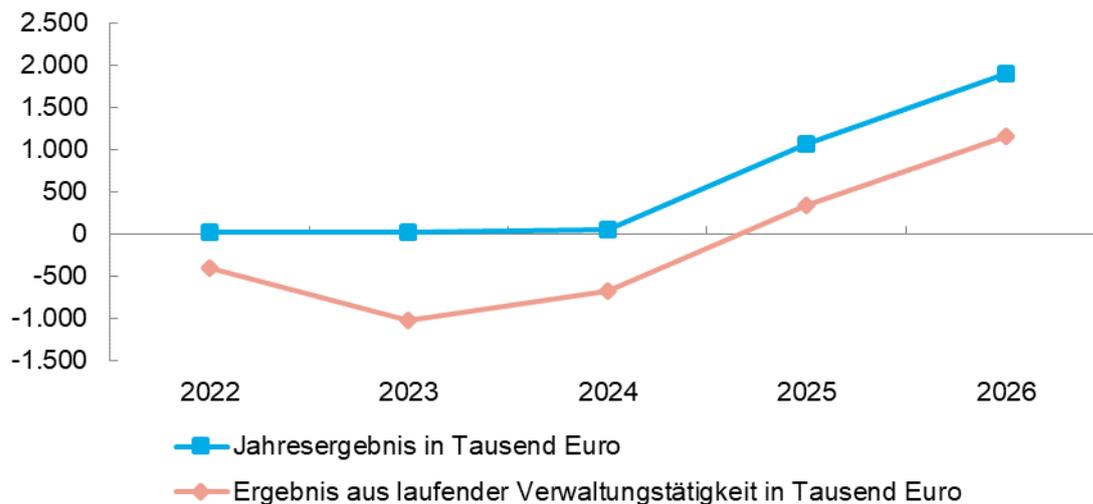
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Schleiden plant mit durchgängig positiven Jahresergebnissen. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, bestehen zusätzliche Risiken bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen und den Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite. Eine haushaltswirtschaftliche Chance könnte bei der Entwicklung der Gemeindeanteile aus den Gemeinschaftssteuern 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 Schleiden in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Schleiden** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 einen Überschuss von etwa 1,9 Mio. Euro. Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (roter Graph) stellt die Entwicklung ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG<sup>14</sup> dar.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern)	3.653	3.908	255	1,4
Gewerbsteuer*	7.209 (6.098)	8.307	1.099 (2.209)	2,9 (6,4)
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer*	6.958 (6.357)	7.400	442 (1.044)	1,2 (3,09)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen**	3.722	3.680	-42	-0,2

<sup>14</sup> Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Schlüsselzuweisungen vom Land*	6.377 (5.404)	6.650	273 (1.246)	0,8 (4,2)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.406	6.884	478	1,5
sonstige ordentliche Erträge**	2.499	831	-1.668	-19,8
übrige Erträge	3.739	3.231	-508	-2,9
<b>Aufwendungen</b>				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	5.705	6.796	1.091	3,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.890	6.428	1.538	5,6
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage und Jugendamtsumlage)	9.815	11.964	2.148	4,0
allgemeine Kreisumlage*	6.575 (5.926)	6.927	352 (1.001)	1,1 (3,2)
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.067	877	-190	-3,8
übrige Aufwendungen**	6.693	6.743	-192	-0,6

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

\*\* Die in Kapitel 1.3.2 genannten Sondereffekte hat die gpaNRW bereinigt.

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.

### Erträge:

Die Stadt Schleiden plant höhere Erträge bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Schlüsselzuweisungen sollen im Vergleich zu 2021 leicht ansteigen. Die sonstigen ordentlichen Erträge nehmen rapide ab, was auf eine in 2021 erfolgte Auflösung einer Rückstellung zurückzuführen ist.

- Die **Gewerbesteuer** ist für die Stadt Schleiden die wichtigste Ertragsposition. Sie soll bis 2026 knapp über 20 Prozent der ordentlichen Erträge ausmachen. Sie unterliegt allerdings konjunkturellen Schwankungen und ist dadurch schwer zu planen. In 2021 konnten mit insgesamt 7,2 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge als in den Vorjahren erzielt werden. Die Mehrerträge resultieren jedoch auch aus Nachzahlungen für Vorjahre. Für 2022 plant die Stadt lediglich noch Erträge von 6,1 Mio. Euro. Das vorläufige Ergebnis 2022 weist allerdings deutlich höhere Gewerbesteuererträge als 2021 aus. Die Ermittlung des Haushaltsansatzes 2023 erfolgt auf Basis der Vorauszahlungsbescheide, der Ergebnisse der Vorjahre und örtlichen Gegebenheiten. Die Planung sieht ein Absinken der Erträge auf rund 7,1 Mio. Euro vor. Die deutlich geringeren Haushaltsplanansätze gegenüber den tatsächlichen Ergebnissen verdeutlichen die vorsichtige Planung der Stadt Schleiden. In der mittelfristigen Planung orientiert sich die Stadt wiederum an den Orientierungsdaten des Landes<sup>15</sup>. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist konjunkturabhängig und unterliegt damit einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsraten sind keine zusätzlichen Risiken ersichtlich.
- Nach der Gewerbesteuer sind die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) für Schleiden die größte Ertragsposition. Aufgrund der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre konnten die Erträge in diesem Bereich um knapp über 20 Prozent gesteigert werden. Die Stadt plant für 2022 ein Absinken von zehn Prozent beim Gemeindeanteil an Einkommensteuer und 32 Prozent beim Gemeindeanteil an Umsatzsteuer. Die weiteren Planungen beruhen auf den Orientierungsdaten des Landes. Da nach den vorläufigen Ergebnissen 2022 die Gemeindeanteile besser als prognostiziert ausfallen und die geplante Steigerung 2023 anhand der Planansätze erfolgte, besteht eine haushaltswirtschaftliche Chance, dass auch 2023 mit besseren Ergebnissen zu rechnen ist.
- Bei den **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt Schleiden nach einem deutlichen Rückgang in 2022 wieder mit steigenden Schlüsselzuweisungen bis 2026. Schlüsselzuweisungen sind von der Steuerkraft der Kommune abhängig. Aufgrund der deutlich gestiegenen Steuerkraft der Stadt Schleiden ist in 2022 mit einem deutlichen Absinken der Schlüsselzuweisungen zu rechnen. Das vorläufige Ergebnis 2022 zeigt, dass sich die Planung hier auch realisiert und die Schlüsselzuweisungen um etwa eine Mio. Euro absinken. Auch die vom Land festgelegte Verteilmasse wird von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst und ist damit an die zukünftige Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts geknüpft. Mittelfristig wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Es bestehen daher allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche Risiken sind nicht zu erkennen.
- Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken im Planungszeitraum stark ab. Dies liegt aber vor allem an der in 2021 erfolgten ertragswirksamen Auflösung einer Rückstellung für die Kreisumlage von 1,3 Mio. Euro. Diese verbessert das Ergebnis 2021 im Bereich

<sup>15</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.11.2022

der sonstigen ordentlichen Erträge erheblich. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ist hier nicht erkennbar.

Bei den geprüften Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Es ergeben sich jedoch, aufgrund der unsicheren Entwicklung der konjunkturellen Lage, allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diesen trägt die Stadt Schleiden durch eine grundsätzlich sehr vorsichtige Haushaltsplanung Rechnung. Haushaltswirtschaftliche Chancen sieht die gpaNRW bei der Entwicklung der Einkommen- und Umsatzsteuer in 2023.

#### **Aufwendungen:**

Auch die Aufwendungen unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, welche die Haushaltsplanung erschweren. Die Entwicklung der Inflation und die hiermit im Zusammenhang stehenden Tarif- und Besoldungsanpassungen sind für die Stadt schwer zu prognostizieren.

- Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** machen rund 17 Prozent der ordentlichen Aufwendungen aus. Die Stadt plant im Haushaltsjahr 2022 mit steigenden Vergütungen für tariflich Beschäftigte von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Steigerung ist auf einen deutlichen Personalzuwachs zurückzuführen, der insbesondere auch aufgrund der Hochwasserkatastrophe in den Bereichen des Hoch- und Tiefbaus erfolgte. In 2023 plant die Stadt Vergütungssteigerungen bei den tariflich Beschäftigten von knapp zehn Prozent. Mittelfristig plant die Stadt Schleiden mit jährlichen Steigerungen der Vergütungen von rund einem Prozent. Durch die seit April 2023 ausgehandelte Tarifeinigung für Beschäftigte der Kommunen und des Bundes ist klar, dass die jährlichen mittelfristigen Steigerungen nicht ausreichen werden Tarifsteigerungen zu kompensieren. 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. Auch bei den Beamtenbezügen wurden mittelfristig jedoch nur Besoldungssteigerungen von einem Prozent eingeplant. Somit besteht an dieser Stelle ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Planungszeitraum jährlich um 5,6 Prozent an und damit mehr als alle anderen Aufwandspositionen. Sie sind stark von der Inflation betroffen. Insbesondere die Energiekosten sind stark gestiegen. Die Stadt neutralisiert die Kostensteigerungen über die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Weitere Einflussfaktoren für die Steigerungen im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind die gestiegenen Aufwendungen für Entsorgungskosten, da seit 2022 ein neuer Müllentsorgungsbetrieb im Stadtgebiet eingesetzt ist. Diese zusätzlichen Aufwendungen werden durch die entsprechenden höheren Gebührenerträge aufgefangen.
- Die **Transferaufwendungen** machen die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen aus und haben damit den größten Einfluss. Davon entfallen wiederum rund 39 Prozent auf die allgemeine Kreisumlage. Die jährliche Steigerung der **Kreisumlage**, die die Stadt mittelfristig mit jährlich 1,5 Prozent eingeplant hat, stimmt die Stadt mit dem Kreis ab. Die Jugendamtsumlage macht rund 32 Prozent der Transferaufwendungen aus. Sie steigt im Planungszeitraum nur halb so schnell an wie die allgemeine Kreisumlage. Neben den Kreisumlagen bestimmen soziale Pflichtaufgaben aus den Produktbereichen 05 - soziale Leistungen und 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Transferaufwendungen.

Diese steigen im Vergleich zu 2021 ebenfalls an. Zu den Auswirkungen der Sozialleistungen macht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ weitere Angaben.

- Die **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** sinken bis 2026 jährlich um 3,8 Prozent. Dies liegt an den eingeplanten Senkungen für Zinsen für Liquiditätskredite. Sollte sich die Haushaltsplanung jedoch realisieren, entsteht ein rechnerischer Bedarf an Liquiditätskrediten von mindestens 6,5 Mio. Euro bis 2026.<sup>16</sup> Dies würde bei der derzeitigen Zinslage entgegen der Planung zu steigenden Zinsen führen. Die Stadt Schleiden sollte trotz der vorsichtigen Planung der Finanzsalden die Planung der Zinsen zum Haushaltsjahr 2024 überprüfen.

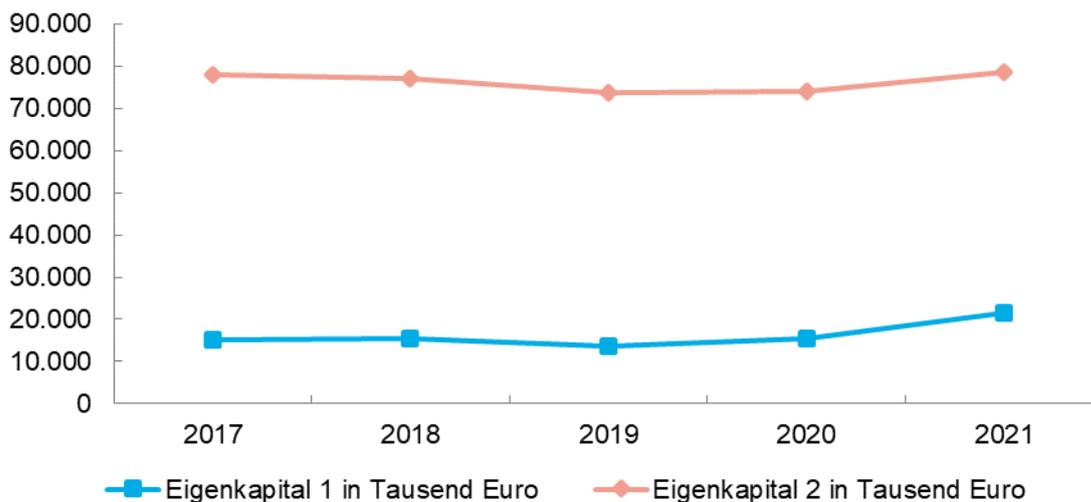
Bei den geprüften Aufwendungen haben sich bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen und den Zinsaufwendungen zusätzliche Risiken ergeben.

### 1.3.4 Eigenkapital

- ➔ Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Schleiden ist niedriger als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Durch das Jahresergebnis 2021 kann die Stadt ihr Eigenkapital ausbauen. Sollte sich die Haushaltsplanung realisieren steigert die Stadt ihr Eigenkapital und entfernt sich weiter von einer bilanziellen Überschuldung.

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

**Eigenkapital Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**



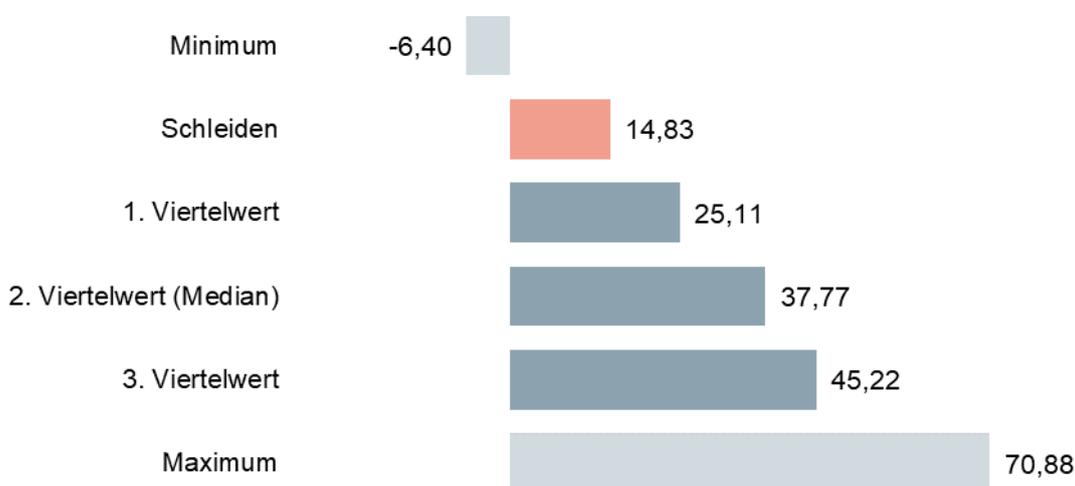
<sup>16</sup> vgl. Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung“

Die Jahresergebnisse der **Stadt Schleiden** haben sich eigenkapitalerhöhend ausgewirkt. Insbesondere das positive Jahresergebnis 2021 führt im Betrachtungszeitraum zu einer Eigenkapitalsteigerung um 6,4 Mio. Euro auf 21,6 Mio. Euro. Das Eigenkapital hat damit einen Wert wie zuletzt 2012. Somit konnte allein das Jahresergebnis 2021 den Werteverzehr von fast 9 Jahren ausgleichen. Gegenüber der Eröffnungsbilanz 2009 ist das Eigenkapital um rund 6,4 Mio. Euro gesunken, was auf den Eigenkapitalverzehr im letzten Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 zurückzuführen ist. In diesem Zeitraum wurde rund die Hälfte des Eigenkapitals aufgebraucht. Die Ausgleichsrücklage hat zum 31. Dezember 2021 einen Bestand von rund 8,9 Mio. Euro und kann damit ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge für einen begrenzten Zeitraum nachkommen.

Beim Eigenkapital 2 werden zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt. Dieses hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 820.000 Euro gesteigert. Die Steigerung ist deutlich geringer als beim Eigenkapital 1, was darauf zurückzuführen ist, dass die berücksichtigten Sonderposten im Betrachtungszeitraum stark gesunken sind.

In der Haushaltsplanung ab 2022 plant die Stadt Schleiden durchgehend Jahresüberschüsse. Bis zum Ende der mittelfristigen Planung steigt das Eigenkapital planerisch um rund 3,1 Mio. Euro. Hierbei muss die Stadt Schleiden jedoch auch berücksichtigen, dass durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG das Eigenkapital ab 2026 belastet wird. Die Schäden infolge der Covid-19 Pandemie 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. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage vier dieses Teilberichtes.

#### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bis einschließlich 2020 haben alle Vergleichskommunen eine bessere Eigenkapitalquote 1 als die Stadt Schleiden. 2021 gehört die Stadt immer noch zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Zieht man die Eigenkapitalquote 2 in die Betrachtung mit ein, so haben ebenso 75 Prozent der Vergleichskommunen eine höhere Eigenkapitalquote 2. Positiv hervorzuheben ist, dass die Eigenkapitalquote im Betrachtungszeitraum um rund vier Prozentpunkte gestiegen ist.

Die Stadt Schleiden geht im Jahresabschluss 2021 zurückhaltend mit der Möglichkeit um, coronabedingte Schäden zu aktivieren. Die um diese Bilanzposition bereinigten Eigenkapitalquoten fallen somit nur unwesentlich geringer aus als die Quoten im Jahresabschluss. Durch den zurückhaltenden Umgang mit der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG wird das Jahresergebnis ab 2025 auch nur geringer durch die jährliche Abschreibung dieser Position belastet. Abzuwarten bleibt, in welcher Höhe sich die Schäden zukünftig in den Jahresabschlüssen darstellen.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

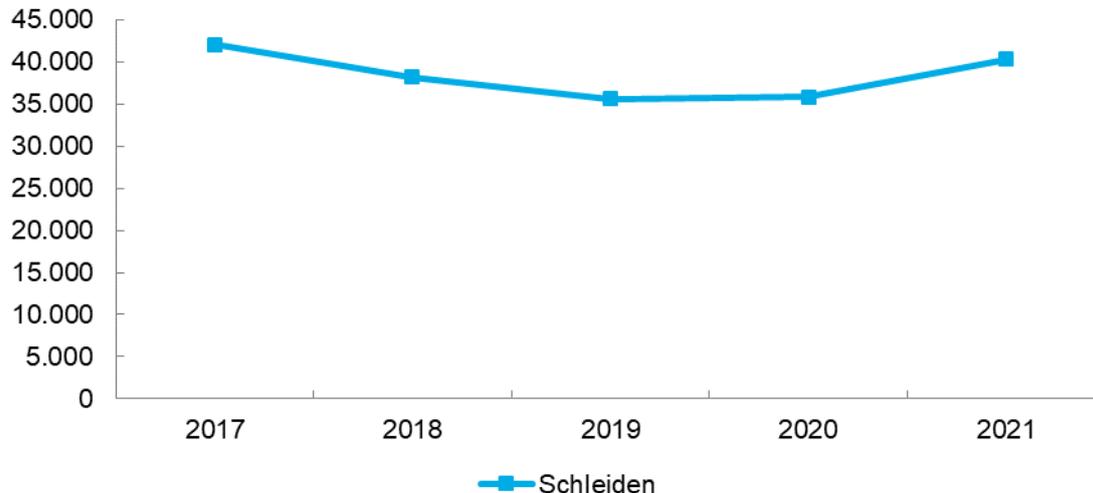
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Der vergleichsweise sehr hohe Stand an Verbindlichkeiten und die Reinvestitionsbedarfe im Gebäudevermögen, begrenzen die Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt Schleiden. Realisiert sich die Haushaltsplanung, steigen die Liquiditätskredite deutlich an.

*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 Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**



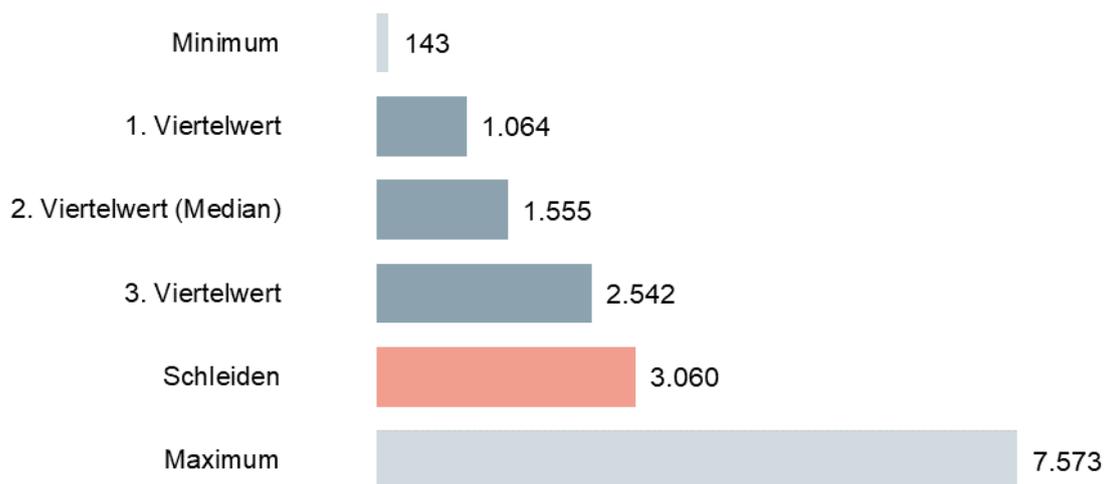
Da die Stadt Schleiden von der Aufstellung von Gesamtab schlüssen befreit ist und die Beteilignungsverhältnisse von untergeordneter Bedeutung für die Vermögenslage sind, hat die gpaNRW für die Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2021 die Daten aus dem Kernhaushalt verwendet. Diese hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls keine Gesamtab schlüsse vorlagen, wurden die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns hilfsweise errechnet und in den Vergleich einbezogen. Mehrheitsbeteiligungen, die die gpaNRW bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern ergänzend berücksichtigen, hat die Stadt Schleiden nicht.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Schleiden steigen seit 2020 nach kontinuierlichem Rückgang wieder leicht an. Im Eckjahresvergleich 2017/2021 sinken die Verbindlichkeiten um rund 1,7 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten sowohl aus Investitions- wie auch aus Liquiditätskrediten konnten im Betrachtungszeitraum weiter abgebaut werden.

Die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten werden dabei sogar innerhalb von fünf Jahren um mehr als 70 Prozent von rund 12,1 Mio. Euro auf rund 3,3 Mio. Euro reduziert. Die leichten Steigungen der Verbindlichkeiten seit 2020 resultieren aus höheren kurzfristigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen und einem deutlichen Anstieg der erhaltenen Anzahlungen. Dieser resultiert aus den bis Ende 2021 noch nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel der Soforthilfe des Landes in Folge der Hochwasserkatastrophe, die bis zur Verwendung als erhaltene Anzahlung bilanziert wurden.

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

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schleiden bilanziert mehr Verbindlichkeiten als über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies liegt vor allem an dem hohen Stand an Verbindlichkeiten aus Krediten.

### Kredite je Einwohner in Euro 2021

Kennzahl	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je EW in Euro	1.918	0,00	205	503	1.157	3.751	55
Liquiditätskredite je EW in Euro	248	0,00	0,00	24,59	91,28	2.294	55

Die Stadt Schleiden gehört 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 Anlagevermögen der **Stadt Schleiden** hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 3,5 Mio. Euro verringert. Die Stadt Schleiden schafft es allerdings seit 2020 wieder den Werteverlust durch Abschreibungen mittels neuer Investitionen auszugleichen.

Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hat enorme Schäden an Gebäuden und Infrastrukturvermögen verursacht. In Folge dessen hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW auf Grundlage des § 96a GO NRW eine Verordnung über besondere haushaltsrechtliche Verfahrensweisen erlassen. Nach dieser hat die Stadt Schleiden für vom Hochwasser beschädigtes Anlagevermögen keine Wertminderung zu erfassen, sofern der Vermögensgegenstand Bestandteil des Wiederaufbauplans ist. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die Positionen des Sachanlagevermögens genauer:

#### Anlagenabnutzungsgrad Schleiden in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND	RND	AAG
Wohnbauten	50	80	90,00	4,00	95,56
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	17,00	78,75
Bauhofgebäude	40	80	75,00	8,00	89,34
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	52,00	11,44	78,00
Schulgebäude	40	80	70,00	19,35	72,36
Schulsportanlagen	40	60	56,00	16,00	71,43

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND	RND	AAG
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60,00	20,52	65,80
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	60	60,00	5,00	91,67
Abwasserkanäle	50	80	40,00	25,00	37,50
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	30	60	43,93	14,93	66,01

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 Schleiden hat für ihre Vermögensgegenstände differenzierte Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Verwaltungsgebäuden, den Schulgebäuden und den Sporthallen orientiert sie sich am oberen Ende des von der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauern eingeräumten Rahmens. Für das bilanzierte Mehrfamilienhaus der Stadt Schleiden wurde eine Gesamtnutzungsdauer gewählt, die über dem von der NKF-Rahmentabelle eingeräumten Rahmen liegt. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern 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. Die restlichen Vermögensgegenstände orientieren sich überwiegend am unteren Ende der NKF-Rahmentabelle für Gesamtnutzungsdauern. Für die Abwasserkanäle wurde nach der örtlichen Nutzungsdauertabelle eine Gesamtnutzungsdauer zehn Jahre unterhalb des von der NKF-Rahmentabelle vorgesehenen Rahmens gewählt. Durch die niedrigeren Gesamtnutzungsdauern 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 Stadt Schleiden liegen bis auf die Abwasserkanäle alle über 50 Prozent.

Bei dem von der Stadt Schleiden unter dem Begriff **Wohnbauten** bilanzierten Mehrfamilienhaus und der **Sporthalle ohne schulische Nutzung** wurden bereits über 90 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Das Mehrfamilienhaus am Schulweg sowie die Turnhalle Berenauel sind bereits zu einem Großteil abgeschrieben. Zwar kann man die 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- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen. Somit ist hier von einem hohen Handlungsbedarf auszugehen.

Auch das **Verwaltungsgebäude** hat mit rund 79 Prozent einen hohen Anlagenabnutzungsgrad. Das **Bauhofgebäude** der Stadt Schleiden wurde durch die Flutkatastrophe vollständig zerstört und musste abgerissen werden. Ein Neubau erfolgt im Gewerbegebiet Herhahn und ist Bestandteil des Wiederaufbauplans. Der Anlagenabnutzungsgrad wird sich dementsprechend

nach Aktivierung des neuen Bauhofs verringern. In den Jahresabschlüssen des Betrachtungszeitraums sind für das Rathaus Rückstellungen für Sanierungsmaßnahmen in den Häusern A und B vorgesehen. Diese erhöhen zwar nicht die Restnutzungsdauer, halten das Gebäude aber instand.

Die **Feuerwehrgerätehäuser** weisen ebenfalls mit 78 Prozent eine hohe Abnutzung auf. Das Feuerwehrgerätehaus Schleiden wurde durch die Flutkatastrophe zerstört und muss an gleicher Stelle neu errichtet werden. Die Feuerwehrgerätehäuser Harperscheid, Oberhausen und Gemünd müssen ebenfalls aufgrund des Hochwassers saniert werden und sind Bestandteile des Wiederaufbauplans. Der Anlagenabnutzungsgrad wird sich hierdurch verringern. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die restlichen Feuerwehrgerätehäuser Herhahn, Dreiborn und Bronsfeld bis zum Ende des Jahres 2023 vollständig abgeschrieben sein werden. Hier unternimmt die Stadt Schleiden erste Schritte, indem sie in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 für das Feuerwehrgerätehaus Herhahn Investitionsmittel für einen Neubau veranschlagt hat. Für die Gerätehäuser Dreiborn und Bronsfeld sind in den Jahresabschlüssen Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen vorgesehen. Diese sollten zeitnah in Anspruch genommen werden. Somit ist grundsätzlich zwar von keinem hohen Handlungserfordernis auszugehen, der Zustand der Gebäude sollte aber weiterhin kritisch überprüft werden.

Die **Schulen** machen rund zehn Prozent der Bilanzsumme aus und sind nicht nur bilanziell ein wichtiger Posten, sondern auch im politischen Raum von großer Bedeutung. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit rund 72 Prozent hoch. Die Grundschulen Schleiden und Gemünd, die Astrid-Lindgren-Schule, sowie das Johannes-Sturmius-Gymnasium wurden durch die Flutkatastrophe beschädigt und werden im Rahmen des Wiederaufbauplans aufwendig saniert. Hierdurch wird sich die durchschnittliche Restnutzungsdauer im Bereich der Schulen verbessern. Auch durch die Mittel aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ wurden rund 1,2 Mio. Euro für die Schulen verausgabt. Alle weiteren Schulen weisen bis auf die Grundschule Dreiborn einen Anlagenabnutzungsgrad im ausgewogenen Bereich vor. Die Grundschule am Standort Dreiborn wird im kommenden Jahr vollständig abgeschrieben sein. In den letzten Jahren wurden Instandhaltungsrückstellungen für die Sanierung des Dachs, der Fassade sowie der Schülertoiletten in Anspruch genommen. Zukünftig soll ein Anbau errichtet und im Zuge dessen die Heizung teilweise erneuert werden. Dennoch sollten zukünftige unvorhergesehene Investitionserfordernisse bzw. weitere Instandhaltungsmaßnahmen, die kommende Haushalte belasten werden, nicht außer Acht gelassen werden.

Ein wichtiger Bereich des Anlagevermögens ist das **Straßenvermögen**. Es macht rund 18,1 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Setzt man den von der Stadt getätigten Neu- und Reinvestitionen den jährlich entstandenen Abschreibungsaufwand entgegen, so ergibt sich für den Betrachtungszeitraum eine Reduzierung der Vermögensposition von 3,6 Mio. Euro. Die zahlreichen geplanten Wiederherstellungsmaßnahmen für das beschädigte und zerstörte Straßenvermögen im Rahmen des Wiederaufbauplans werden sich nach Fertigstellung positiv auf den erhöhten Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

### 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 Schleiden in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.736	-1.323	345	1.588	2.414
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.190	-2.444	-2.710	-2.880	-862
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -Fehlbetrag</b>	<b>-3.925</b>	<b>-3.766</b>	<b>-2.366</b>	<b>-1.292</b>	<b>1.552</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-156	806	551	698	-1.842
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-4.082</b>	<b>-2.960</b>	<b>-1.815</b>	<b>-594</b>	<b>-290</b>

Die **Stadt Schleiden** plant bis auf die Jahre 2022 und 2023 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bis 2026 erzielt sie so einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von rund 1,3 Mio. Euro. Allerdings muss aus diesem Überschuss auch die Tilgung der Investitionskredite finanziert werden. Diese belaufen sich bis 2026 auf rund 11,9 Mio. Euro. Somit verbleibt hier planerisch eine Lücke von rund 10,6 Mio. Euro. Berücksichtigt man die vorhandenen liquiden Mittel aus dem Jahresergebnis 2021 von rund 4,1 Mio. Euro verbleibt immer noch eine zu schließende Lücke von rund 6,5 Mio. Euro. Diese führt zu steigenden Liquiditätskrediten. Die Liquiditätskredite würden damit rechnerisch auf rund 9,8 Mio. Euro ansteigen und damit den im Betrachtungszeitraum deutlichen Abbau der Liquiditätskredite zurückwerfen.<sup>17</sup> 2022 wurden die liquiden Mittel vollständig verbraucht. Zusätzlich musste bereits ein Liquiditätskredit von rund 250.000 Euro aufgenommen werden.

Die Stadt Schleiden plant von 2022 bis 2026 Investitionen von 196 Mio. Euro. Das Investitionsvolumen ist damit mehr als vier Mal so hoch wie die Stadt in den zehn Jahren davor von 2012 bis 2021 insgesamt ausgezahlt hat (45,7 Mio. Euro). Das verdeutlicht die durch die Hochwasserkatastrophe entstandene enorme Last für die Stadt. Den Investitionsauszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von rund 185 Mio. Euro gegenüber. Die Investitionen werden demnach nicht vollständig durch Fördermittel oder Beiträge 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 auf rund 11,1 Mio. Euro. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen für Investitionen im Planungszeitraum hängt dabei maßgeblich von den zwischenzeitlich erzielten Jahresergebnissen ab. Zusätzliche Investitionskredite erhöhen die laufenden Tilgungen und führen möglicherweise zu weiteren Liquiditätskrediten. Die sowohl für Investitions- als auch Liquiditätskredite zu zahlenden Zinsen belasten den städtischen Haushalt zusätzlich. Im interkommunalen Vergleich hat

<sup>17</sup> vgl. Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

die Stadt Schleiden in 2021 eine höhere Zinslastquote als über 75 Prozent der Vergleichskommunen.<sup>18</sup> Diese gibt das Verhältnis von zu leistenden Finanzaufwendungen zum gesamten ordentlichen Aufwand wieder. Allein die Belastung durch Zinsen aufgrund aufgenommenen Kassen- und Investitionskredite macht in Schleiden fast 14 Prozent der gesamten ordentlichen Aufwendungen aus. Dies liegt vor allem an dem hohen Stand an Investitionskrediten.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Schleiden 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 Schleiden gelingt es nur teilweise, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem großen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird zukünftig weiter durch steigende Aufwendungen aus den sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzt.

*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.

Eine belastbare Bereinigung von Sondereffekte ist aus Sicht der gpaNRW für das Jahr 2021 aufgrund der Hochwasserkatastrophe nur in Teilen möglich. Daher hat die gpaNRW für das Jahr 2021 lediglich die folgenden klar zu beziffernden und offensichtlichen Effekte der Hochwasserkatastrophe auf den städtischen Haushalt bereinigt:

<sup>18</sup> vgl. Kapitel 1.6 Anlagen, Tabelle 3, „NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021“

- Die Bedarfszuweisung des Landes NRW für außergewöhnliche Belastungen in Folge der Hochwasserkatastrophe
- Die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen für Maßnahmen, die sich aufgrund der Zerstörungen durch das Hochwasser erübrigt haben, sowie
- Die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen der Sofort- und Wiederaufbauhilfe

Daneben hat die gpaNRW folgende Sondereffekte bereinigt:

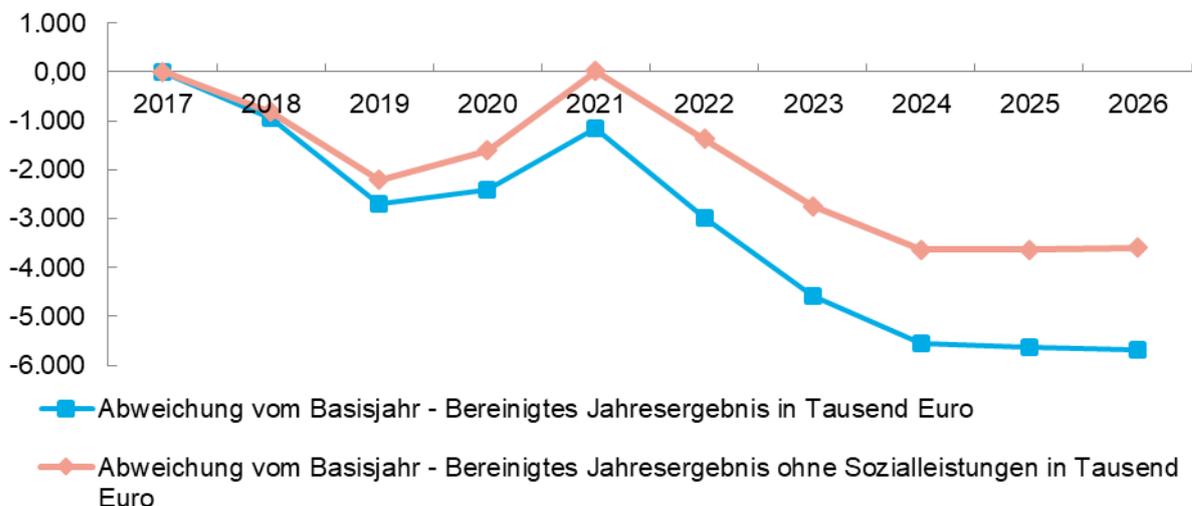
- Die Auflösung der Instandhaltungsrückstellung für den Schulhof der Realschule
- Die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Großbrand am Johannes-Sturmius-Gymnasiums

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Schleiden 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 Schleiden 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 Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**



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 Schleiden**. Der Stadt gelingt es im Betrachtungszeitraum nur teilweise, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich unter anderem durch allgemeine Preissteigerungen, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen. In den Jahren 2020 und 2021 wird dieser Trend zum Teil durchbrochen. 2020 liegt dies an der Erhöhung der Grundsteuer B. Weitere Angaben hierzu macht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel. Die Tendenz 2021 ist deutlich positiver, jedoch ist das Jahr 2021 aufgrund der Hochwasserkatastrophe nicht repräsentativ. Trotz der Bereinigung der Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs, sowie der genannten Sondereffekte, weicht das Jahr 2021 noch deutlich von den Vorjahren ab.

Die hohen Erträge der Stadt Schleiden resultieren besonders aus der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern. Diese sind stark konjunkturabhängig und damit durch die Stadt selber nicht unmittelbar zu beeinflussen. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass trotz der Abwanderung einzelner größerer Gewerbesteuerzahler die Erträge weiter steigen. Die Tatsache, dass sich die Gewerbesteuererträge aus vielen Gewerbesteuerzahlern ergeben, minimiert das Risiko von Ertragsausfällen. Ein konjunktureller Abschwung würde allerdings alle Unternehmen mehr oder weniger stark beeinflussen.

Im Bereich der ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen und die bereinigten Transferaufwendungen die größten Einflussfaktoren, gefolgt von den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Ein großer Teil der Transferaufwendungen sind die sogenannten „Sozialleistungen“.

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: -380.000 Euro
- Produktbereich 06 – Kinder- Jugend- und Familienhilfe: 5.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 1,5 Mio. Euro

Die Jugendamtsumlage macht den größten Anteil der Transferaufwendungen aus, welche wiederum die größte Aufwandsposition insgesamt im gemeindlichen Haushalts darstellt. Die Jugendamtsumlage ist von 2017 bis 2021 um etwa 46 Prozent angestiegen. Ohne die gestiegenen Aufwendungen vor allem der Jugendamtsumlage könnte die Stadt die allgemeinen Aufwandssteigerungen im deutlich höheren Umfang ausgleichen.

Beide Graphen sinken im Übergang zum Haushaltsplanungszeitraum bis 2024 deutlich ab. Dies lässt auch auf eine grundsätzlich vorsichtige Haushaltsplanung schließen. Zudem driften die Graphen tendenziell weiter auseinander. Die sozialen Pflichtaufgaben nehmen demnach zunehmenden Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Stadt. Die Belastung dieser sozialen Pflichtaufgaben steigt von 2021 bis 2026 um knapp eine Mio. Euro auf 6,3 Mio. Euro. Hinzu kommt die grundsätzliche Abhängigkeit von kaum zu beeinflussenden Ertragspositionen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse ihre ständige Aufgabenkritik fortsetzen. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen, zukünftige Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.

**1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Die **Stadt Schleiden** hat in 2020 die Grundsteuer B leicht angehoben, um Mehraufwendungen kompensieren zu können. Die Ertragssteigerung kann die steigenden Aufwendungen in 2020 mehr als ausgleichen, wie im vorangegangenen bereinigten Jahresergebnis zu sehen ist. Bei der Wahl der Grundsteuerhebesätze gilt der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung: Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

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

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

Hebesätze	Schleiden	Kreis Euskirchen*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Hebesatz Grundsteuer A	650	450	378	294	247
Hebesatz Grundsteuer B	735	579	602	550	479
Hebesatz Gewerbesteuer	490	485	456	445	414

\* gewogener Durchschnittswert

\*\* Kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

**1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation**

→ **Feststellung**

Die Stadt Schleiden hat kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch anlassbezogen über Haushaltsentwicklungen informiert.

*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 Haushaltsatzung 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.*

Der **Stadt Schleiden** liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation überwiegend rechtzeitig vor. Beim Beschluss der Haushaltssatzung und der Feststellung des Jahresabschlusses hält die Stadt die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorgesehenen Fristen überwiegend ein. Die Fristen sind 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.

Lediglich die Aufstellung der Jahresabschlüsse erfolgt in der Regel mit einer Verspätung von bis zu drei Monaten. Die Anzeige der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde erfolgt teilweise mit leichten Verzögerungen.

Unterjährig liegen nur teilweise aktuelle Informationen vor. Die Stadt Schleiden hat kein Finanzcontrolling mit darauf aufbauendem Berichtswesen implementiert. Es werden jedoch auf Anfrage der Fachteams oder des Verwaltungsvorstands Berichte seitens der Finanzbuchhaltung erstellt. Einmal jährlich wird ein Finanzbericht für das Vorjahr erstellt. Dieser berichtet über die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation, der Vermögenslage, der Finanzlage und der Aufwands- und Ertragslage. Dabei werden vor allem die NKF-Kennzahlen dargestellt und mit den anderen kreisangehörigen Kommunen verglichen. Zum laufenden Haushaltsjahr wird ein solcher Bericht nicht erstellt. Unterjährig erfolgt auch keine standardisierte Information des Rates zur prognostizierten Entwicklung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte ein formales Finanzcontrolling mit einem darauf aufbauenden Berichtswesen einrichten. Die Berichte an die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung sollten eine Prognose zum Jahresende enthalten, um so eine frühzeitige Steuerungsmöglichkeit zu haben.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → **Feststellung**

Die Stadt Schleiden überträgt keine konsumtiven Ermächtigungen in das Folgejahr. Seit 2020 steigen die investiven Ermächtigungsübertragungen. Der so fortgeschriebene Haushaltsansatz wurde 2021 zu knapp über die Hälfte in Anspruch genommen.

- Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Schleiden verbindlich geregelt.

*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.*

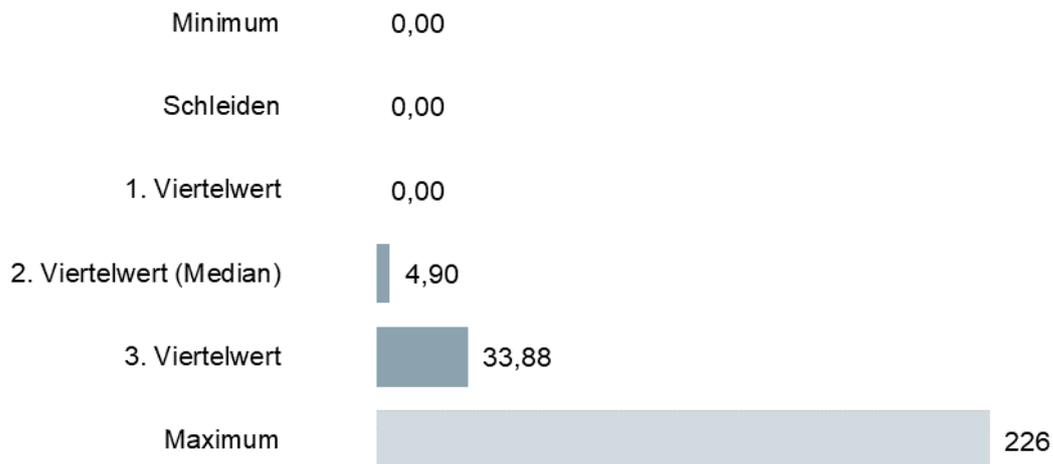
*Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.*

Die **Stadt Schleiden** hat per Dienstanweisung, welche mit Wirkung vom 01. Januar 2017 in Kraft getreten ist, Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen geregelt. Diese beinhaltet die folgenden Festlegungen:

- Ermächtigungsübertragungen sind nur für investive Auszahlungen in begründeten Ausnahmefällen zulässig.
- Investive Maßnahmen können nur für bereits begonnene Maßnahmen oder Maßnahmen, für die bereits vertragliche Verpflichtungen eingegangen wurden, übertragen werden.
- Ermächtigungsübertragungen können nur in Höhe der noch nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmittel vorgenommen werden.
- Ermächtigungsübertragungen können in das auf das Planjahr folgende Haushaltsjahr erfolgen. Bei zweckgebundenen Erträgen oder Einzahlungen bleiben die Ermächtigungsübertragungen bis zur Erfüllung des Zwecks bzw. bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.
- Die Ermächtigungsübertragungen sind nachvollziehbar durch den Produktverantwortlichen zu begründen und vom Kämmerer zu genehmigen.

Die Stadt Schleiden lässt mit dieser Regelung grundsätzlich keine konsumtiven Ermächtigungsübertragungen zu, was sich auch im folgenden interkommunalen Vergleich zeigt:

### Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



In den Interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen.

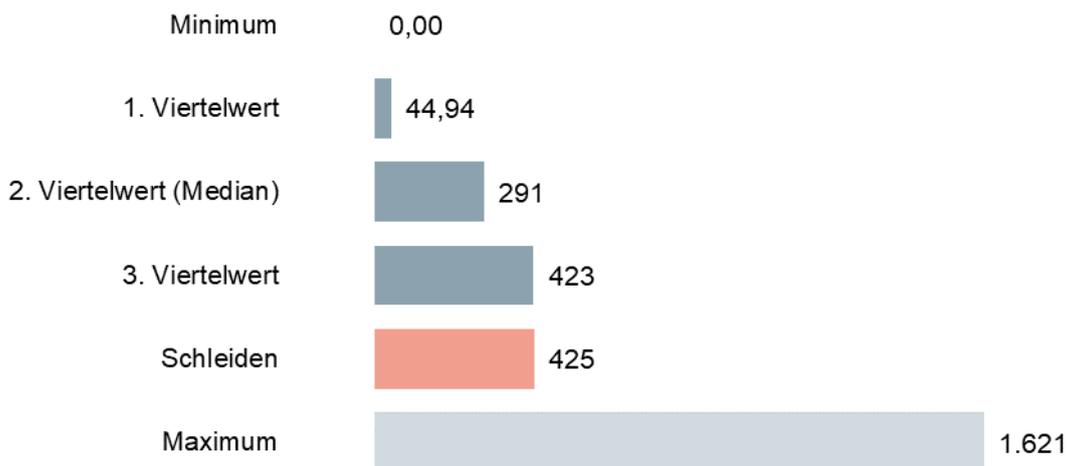
Wie die Stadt ihre Regelungen zum Umgang mit investiven Ermächtigungsübertragungen nutzt, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

### Investive Auszahlungen Schleiden 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.273	4.979	7.099	8.952	8.869
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.459	1.175	1.061	2.918	5.608
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>27,67</b>	<b>23,59</b>	<b>14,94</b>	<b>32,60</b>	<b>63,23</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.732	6.154	8.159	11.870	14.476
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>21,68</b>	<b>19,09</b>	<b>13,00</b>	<b>24,58</b>	<b>38,74</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.858	3.701	2.831	4.233	8.301
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>72,16</b>	<b>60,15</b>	<b>34,70</b>	<b>35,66</b>	<b>57,34</b>

Bis 2019 bewegen sich die investiven Ermächtigungsübertragungen auf einem ähnlichen moderaten Niveau. 2020 steigen die Ermächtigungsübertragungen im Vergleich zu den Vorjahren. 2021 wird der Ansatz durch die Ermächtigungsübertragungen deutlich erhöht.

## Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen.

Nur knapp 25 Prozent der Vergleichskommunen übertragen in 2021 in höherem Umfang investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

Der fortgeschriebene Ansatz für investive Auszahlungen wird durchschnittlich zu 52 Prozent in Anspruch genommen. In den Jahren 2019 und 2020 wurde lediglich ein Drittel des Investitionsvolumens tatsächlich umgesetzt, was auch auf die deutlich höher geplanten Haushaltsansätze für Investitionen zurückzuführen ist. 2021 konnte wieder mehr als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch genommen werden. Dies ist jedoch auch den hohen Investitionsauszahlungen für den Wiederaufbau aufgrund der Flut geschuldet. Vergleicht man die Auszahlungen mit den ursprünglichen Haushaltsansätzen, so wurden diese in keinem Jahr vollständig umgesetzt. Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Haushaltsansätze liegen laut der Stadt vor allem an den zur Umsetzung nicht ausreichend vorhandenen Personalkapazitäten und aufgrund von Verschiebungen von Projekten beispielsweise während der Corona-Pandemie.

In den Jahren 2022 bis 2026 plant die Stadt Schleiden aufgrund der Wiederaufbaumaßnahmen mit der Umsetzung von Investitionsvolumen, die durchschnittlich jährlich fünf Mal höher sind als die erreichten Auszahlungen in 2021.

### → Empfehlung

Die Stadt Schleiden sollte nur Ermächtigungen für Maßnahmen veranschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Sie sollte ihre Ermächtigungsübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst gering halten, um den Haushalt transparent zu gestalten.

## 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 Schleiden hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Jedoch befindet sich die Fördermittelrecherche und die weitere Betreuung der Fördermaßnahme mit dem Ziel einer einheitlichen Vorgehensweise derzeit im Aufbau. Die Stadt nutzt vorzugsweise nur eine Quelle zur Fördermittelrecherche. An einer übergreifenden zentralen Dokumentation aller für die Stadt möglicher Förderprojekte fehlt es jedoch.

*Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.*

Die **Stadt Schleiden** hat keinen Prozess zur Akquise von Fördermitteln festgeschrieben. Sie hat jedoch erste organisatorische Festlegungen zur Zentralisierung der Fördermittelakquise getroffen. Hierzu hat die Stadt seit dem 01. Juli 2022 eine zentrale Fördermittelstelle im Fachteam Personal eingerichtet. Ihr obliegt zunächst die Recherche geeigneter Fördermaßnahmen, welche dann an das zuständige Fachteam weitergeleitet werden. Die Beantragung der Fördermaßnahmen erfolgt eigenverantwortlich in dem für die Maßnahme zuständigen Fachteam. Die Fördermittelakquise erfolgt demnach in einer Mischform aus dezentraler und zentraler Akquise.

Die Stadt Schleiden nutzt bevorzugt die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur Recherche geeigneter Fördermittel. Diese Förderdatenbank gibt zwar einen umfassenden Überblick der für die Kommunen relevanten Förderprogramme, sie bildet jedoch nicht alle Fördermöglichkeiten ab. Die Förderdatenbank der NRW Bank oder die Förderlotsen der Bezirksregierungen bei Antragsverfahren zu EU-, Bundes- und Landesfördermitteln sind weitere geeignete Quellen zur Fördermittelrecherche. Eine umfassende Fördermittelrecherche vergrößert die Auswahl auf die der Stadt bekannten Förderprogramme und ist damit die Grundlage für die Auswahl des wirtschaftlichsten Förderprogramms.

Dass eine Fördermittelrecherche bei der Planung jeder Investitions- und Unterhaltungsmaßnahme erfolgt, kann beispielsweise durch eine 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 Schleiden sollte den begonnen Prozess zur Festlegung einer einheitlichen Fördermittelakquise fortsetzen. Sie sollte hierbei auch als strategisches Ziel schriftlich festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwerts immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist. Diese sollte unter Zuhilfenahme mehrerer Förderdatenbanken, inklusive Aktendokumentation erfolgen.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Schleiden hat kein förderbezogenes Controlling mit einem Berichtswesen etabliert. Dennoch führt die zentrale Fördermittelstelle der Stadt Schleiden controllingbezogene Tätigkeiten durch.

*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 Schleiden** erfolgt die Bewirtschaftung der Fördermittel teilweise dezentral und zentral. Die Fachteams, in deren Zuständigkeit der Fördergegenstand fällt, beantragen die Fördermittel, führen die entsprechenden Maßnahmen durch, rufen die Mittel ab und erstellen Verwendungsnachweise. Die Überwachung, dass die Mittel zeitnah abgerufen werden und die Fristen zum Nachweis der Verwendung eingehalten werden, erfolgt durch die zentrale Fördermittelstelle, um Rückforderungen von Fördermitteln zu vermeiden. So ist es nach Angaben der Stadt vor Einrichtung der zentralen Fördermittelstelle bereits zu Rückforderungen von Fördermitteln gekommen.

Ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen hat die Stadt Schleiden 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 die geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können.

Dennoch liegen die Daten zu den laufenden Fördermaßnahmen zentral bei der Fördermittelstelle der Stadt Schleiden vor. Hierzu pflegt sie eine Excel-Datei, in der alle Fördermaßnahmen eingetragen werden. Bewilligungsbescheide und die entsprechenden Fristen für Verwendungsnachweise erhält die Fördermittelstelle neben dem zuständigen Fachteam ebenfalls und liegt

diese in einem zentralen Ordner ab. Somit hat die Fördermittelstelle der Stadt Schleiden einen umfassenden Überblick über die Regelungen des Förderbescheids.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte den Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte neben der Überwachung von Fristen und Mittelabrufe, auch die weitere Begleitung nach Projektabschluss zur Einhaltung der Förderbedingungen in ein Controlling miteinbeziehen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat regelmäßig berichten.

## 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Schleiden holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement, welche aber nicht in einem schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt sind.

*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 Schleiden zum 31. Dezember 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	25.294
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	3.268
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	39
Anzahl der Kreditgeber	12
Anzahl Derivate	1

Die **Stadt Schleiden** hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten.<sup>19</sup> Sie hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Eine Dienstanweisung für den Umgang mit Zinsderivaten gemäß Punkt 2.2.5 des Krediterlasses ist nicht vorhanden, obwohl bis zum 31. Dezember 2021 noch ein Derivat genutzt wurde. Schleiden sollte einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

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

<sup>19</sup> vgl. Kapitel 1.3.5.1 „Verbindlichkeiten“

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Stadt 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 Schleiden 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 erhöhen sollte. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Schleiden ggf. als Vorlage heranziehen kann.<sup>20</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>21</sup>

Die Stadt Schleiden 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. Sie hat Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten geregelt. Sie holt vor Aufnahme eines Darlehens Angebote verschiedener Kreditgeber ein. Zudem dokumentiert sie die

<sup>20</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>21</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

Aufnahme von Krediten. Es gibt eine mündliche Vereinbarung, dass keine Fremdwährungskredite aufgenommen werden. Zudem achtet die Stadt darauf ihr Kreditportfolio so aufzubauen, dass das Zinsrisiko möglichst gering ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich festlegen. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln festhalten. Diese könnten in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Schleiden 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 Schleiden zum 31.12.2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.082
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	661
Davon Anteile am KVR-Fond <sup>22</sup> in Tausend Euro	661
Ausleihungen in Tausend Euro	3

Die **Stadt Schleiden** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt. Sie legt überschüssige Liquidität bisher nicht an, sondern hält sie überwiegend auf den Geschäftskonten. Die Stadt sollte für den Fall vorsorgen, Liquiditätsüberschüsse anlegen zu wollen.

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

<sup>22</sup> Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds

Schleiden beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Schleiden 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 Kommune 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 Kommune 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 Wertpapierhandelsgesetz<sup>23</sup> 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.
  - **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.

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

Die 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 Schleiden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren 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
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Der Stadt Schleiden gelingt es zum Teil nicht, steigende Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positiven Jahresergebnisse gehen stattdessen zu einem großen Teil auf kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer zurück. Der kommunale Handlungsspielraum sinkt und wird zukünftig weiter durch steigende Aufwendungen aus den sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzt.	56	E1	Die Stadt Schleiden sollte trotz der geplanten positiven Jahresergebnisse ihre ständige Aufgabenkritik fortsetzen. Sie sollte sich dabei vor allem das Ziel setzen zukünftige Aufwandssteigerungen soweit wie möglich aus eigener Kraft auszugleichen.	59
F2	Die Stadt Schleiden hat kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzberichtsweisen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch bei Auswirkungen auf den Haushalt informiert.	59	E2	Die Stadt Schleiden sollte ein formales Finanzcontrolling mit einem darauf aufbauenden Berichtswesen einrichten. Die Berichte an die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung sollten eine Prognose zum Jahresende enthalten, um so eine frühzeitige Steuerungsmöglichkeit zu haben.	60
F3	Die Stadt Schleiden überträgt keine konsumtiven Ermächtigungen in das Folgejahr. Seit 2020 steigen die investiven Ermächtigungsübertragungen. Der so fortgeschriebene Haushaltsansatz wurde 2021 zu knapp über die Hälfte in Anspruch genommen.	60	E3	Die Stadt Schleiden sollte nur Ermächtigungen für Maßnahmen vorschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Sie sollte ihre Ermächtigungsübertragungen nach Abschluss der Maßnahmen wieder möglichst gering halten, um den Haushalt transparent zu gestalten.	63
F4	Die Stadt Schleiden hat keine strategischen Zielvorgaben zur Akquise von Fördermitteln festgelegt. Jedoch befindet sich die Fördermittelrecherche und die weitere Betreuung der Fördermaßnahme mit dem Ziel einer einheitlichen Vorgehensweise derzeit im Aufbau. Die Stadt nutzt vorzugsweise nur eine Quelle zur Fördermittelrecherche. An einer übergreifenden zentralen Dokumentation aller für die Stadt möglicher Förderprojekte fehlt es jedoch.	64	E4	Die Stadt Schleiden sollte den begonnen Prozess zur Festlegung einer einheitlichen Fördermittelakquise fortsetzen. Sie sollte hierbei auch als strategisches Ziel schriftlich festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei Überschreitung eines festzulegenden Schwellenwerts immer eine Fördermittelrecherche durchzuführen ist. Diese sollte unter Zuhilfenahme mehrerer Förderdatenbanken, inklusive Aktendokumentation erfolgen.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Schleiden hat kein förderbezogenes Controlling mit einem Berichtswesen etabliert. Dennoch führt die zentrale Fördermittelstelle der Stadt Schleiden controllingbezogene Tätigkeiten durch.	65	E5	Die Stadt Schleiden sollte den Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte neben der Überwachung von Fristen und Mittelabrufe, auch die weitere Begleitung nach Projektabschluss zur Einhaltung der Förderbedingungen in ein Controlling miteinbeziehen. Zudem sollte sie Verwaltungsvorstand und Rat regelmäßig berichten.	66
F6	Die Stadt Schleiden holt vor Aufnahme eines Kredites verschiedene Angebote ein und dokumentiert die Entscheidungsfindung. Sie hat strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement, welche aber nicht in einem schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt sind.	66	E6	Die Stadt Schleiden sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen auch schriftlich festlegen. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregeln festhalten. Diese könnten in einer Dienstweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammengefasst werden.	68
F7	Die Stadt Schleiden hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	68	E7	Die Stadt Schleiden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement formulieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	70

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

Kennzahlen	Schleiden 2015	Schleiden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	105,2	118	91,03	101	104	108	121	53
Eigenkapitalquote 1	10,6	14,83	-6,40	25,11	37,77	45,22	70,88	55
Eigenkapitalquote 2	55,6	54,06	20,76	61,20	69,33	77,40	86,50	55
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	60	50,24	6,18	30,48	36,42	44,89	57,70	55

Kennzahlen	Schleiden 2015	Schleiden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	13,8	13,96	4,90	8,09	9,25	11,06	13,96	52
Drittfinanzierungsquote	67,1	76,94	37,16	55,30	62,04	69,80	87,20	49
Investitionsquote	105,7	122	49,95	100	134	200	553	54
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	76,9	78,61	66,06	87,98	96,78	102	121	54
Liquidität 2. Grades	19,0	39,81	20,08	59,75	140	256	3.328	54
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	23,8	8,45	0,20	3,28	7,24	10,10	43,68	43
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,1	13,16	0,18	3,91	5,72	8,26	19,36	54
Zinslastquote	5,3	3,15	0,04	0,23	0,50	1,16	5,37	53
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	42,1	44,93	29,78	50,33	57,87	67,24	76,46	53
Zuwendungsquote	24,3	26,15	9,12	12,59	16,57	25,17	44,31	52
Personalintensität	13,3	14,57	11,18	16,24	18,04	20,50	26,46	53
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,8	14,42	9,42	15,47	17,46	21,93	28,78	53
Transferaufwandsquote	46,5	49,89	33,29	40,82	44,46	49,80	59,81	53

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.

Die Aussagekraft des Vergleichs ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei dieser Kennzahl aus.

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	469	304	170	1.780	6.021	
Gewerbesteuern	4.016	6.623	5.792	6.852	7.209	6.098
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.184	5.458	5.638	5.386	5.977	5.529
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	634	760	842	924	981	828
Schlüsselzuweisungen	4.437	5.453	5.080	5.675	6.377	5.404
Ausgleichsleistungen	510	512	541	547	476	517
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	163	0	33
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.780</b>	<b>18.806</b>	<b>17.893</b>	<b>19.547</b>	<b>21.019</b>	<b>18.409</b>
Allgemeine Kreisumlage	5.074	5.473	5.635	6.191	5.860	5.647
Steuerbeteiligungen	550	885	763	485	533	643
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>5.624</b>	<b>6.358</b>	<b>6.398</b>	<b>6.676</b>	<b>6.393</b>	<b>6.290</b>
<b>Saldo</b>	<b>9.156</b>	<b>12.448</b>	<b>11.495</b>	<b>12.871</b>	<b>14.626</b>	<b>12.119</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	15.208	15.419	13.533	15.410	21.598
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>15.208</b>	<b>15.419</b>	<b>13.533</b>	<b>15.410</b>	<b>21.598</b>
Sonderposten für Zuwendungen	45.051	44.665	43.705	42.644	41.712
Sonderposten für Beiträge	17.669	17.091	16.597	16.011	15.439
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>77.928</b>	<b>77.175</b>	<b>73.835</b>	<b>74.065</b>	<b>78.748</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>139.301</b>	<b>138.068</b>	<b>135.835</b>	<b>137.025</b>	<b>145.668</b>

**Tabelle 5: Verbindlichkeiten Schleiden in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	26.687	26.277	26.312	25.856	25.294
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.104	8.812	5.858	5.283	3.268
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	947	928	915	1.187	2.971
Sonstige Verbindlichkeiten	1.568	1.302	1.293	1.256	1.116
Erhaltene Anzahlungen	742	841	1.181	2.272	7.700
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>42.066</b>	<b>38.213</b>	<b>35.613</b>	<b>35.870</b>	<b>40.360</b>

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>469</b>	<b>304</b>	<b>170</b>	<b>1.780</b>	<b>6.021</b>	<b>17,70</b>	<b>28,80</b>	<b>54,20</b>	<b>1.072</b>	<b>1.899</b>
Gewerbesteuer	4.016	6.623	5.792	6.852	7.209	6.100	7.103	7.451	7.965	8.307
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.184	5.458	5.638	5.386	5.977	5.400	5.697	5.948	6.328	6.645
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	634	760	842	924	981	672	683	718	741	756
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.437	5.453	5.080	5.675	6.377	5.333	5.971	6.078	6.352	6.650
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	510	512	541	710	476	593	654	634	673	691
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.780</b>	<b>18.806</b>	<b>17.893</b>	<b>19.547</b>	<b>21.019</b>	<b>18.098</b>	<b>20.107</b>	<b>20.828</b>	<b>22.059</b>	<b>23.049</b>
Allgemeine Kreisumlage	5.074	5.473	5.635	6.191	5.860	6.387	6.625	6.724	6.825	6.927
Steuerbeteiligungen	550	885	763	485	533	436	507	532	569	593
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>5.624</b>	<b>6.358</b>	<b>6.398</b>	<b>6.676</b>	<b>6.393</b>	<b>6.823</b>	<b>7.132</b>	<b>7.256</b>	<b>7.394</b>	<b>7.521</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>9.156</b>	<b>12.448</b>	<b>11.495</b>	<b>12.870</b>	<b>14.626</b>	<b>11.275</b>	<b>12.975</b>	<b>13.572</b>	<b>14.665</b>	<b>15.528</b>
Saldo der Sondereffekte	0,00	-2.514	50,20	0,00	1.240	405	319	727	734	742
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.687</b>	<b>-9.630</b>	<b>-11.375</b>	<b>-11.091</b>	<b>-9.845</b>	<b>-11.662</b>	<b>-13.265</b>	<b>-14.244</b>	<b>-14.327</b>	<b>-14.371</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-944	-2.689	-2.404	-1.158	-2.976	-4.579	-5.558	-5.641	-5.684

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.687</b>	<b>-9.630</b>	<b>-11.375</b>	<b>-11.091</b>	<b>-9.845</b>	<b>-11.662</b>	<b>-13.265</b>	<b>-14.244</b>	<b>-14.327</b>	<b>-14.371</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-512	-516	-490	-192	-133	-347	-301	-304	-306	-308
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-390	-350	-423	-417	-393	-413	-423	-428	-430	-434
Jugendamtsumlage	3.346	3.511	3.812	4.436	4.901	5.089	5.353	5.433	5.515	5.597
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-4.247</b>	<b>-4.377</b>	<b>-4.725</b>	<b>-5.045</b>	<b>-5.427</b>	<b>-5.849</b>	<b>-6.077</b>	<b>-6.164</b>	<b>-6.251</b>	<b>-6.339</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-4.440</b>	<b>-5.254</b>	<b>-6.650</b>	<b>-6.045</b>	<b>-4.418</b>	<b>-5.814</b>	<b>-7.188</b>	<b>-8.080</b>	<b>-8.076</b>	<b>-8.032</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-814	-2.211	-1.606	21,43	-1.374	-2.749	-3.640	-3.637	-3.592

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schleiden 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**

Alle Vergabeverfahren von der Planung über die Ausschreibung, die Submission, die Beauftragungen bis zur Auftragsabwicklung und Schlussrechnung werden dezentral über die Fachbereiche bzw. die Fachteams durchgeführt. Mit diesem Vorgehen sind in der **Organisation des Vergabewesens** die Auftragsvergabe und die Auftragsabwicklung von Lieferungen und (Bau-) Leistungen nicht strikt getrennt. Diese Organisationsform sollte nach Abarbeiten des Wiederaufbauplans aus Gründen der Korruptionsprävention überdacht werden: Die Stadt Schleiden sollte eine zentrale Vergabestelle aufbauen. In dieser kann das erforderliche Fachwissen für das immer komplexer werdende Vergaberecht gebündelt und wiederkehrende Aufgaben routiniert erledigt werden. Dies führt zu einer effizienteren Arbeitsweise und entlastet die Belegschaft in den Fachabteilungen.

Statt einer zentralen Submissions- und Vergabestelle verfügt die Stadt Schleiden über eine Vergabeprüfstelle, die u.a. die Aufgaben der klassischen **Rechnungsprüfung** übernimmt. Sie versteht sich als Begleitung der zuständigen Kollegen und Kolleginnen in den Fachteams für die Vergabeverfahren, ist aber auch die Controllingstelle hinsichtlich der Durchführung und Beachtung der vergaberechtlichen und korruptionspräventiven Vorgaben. Sie stellt sicher, dass die erforderlichen Unterlagen vollständig und korrekt zusammengestellt sind. Grundsätzlich werden alle Vergabeverfahren von der Vergabeprüfstelle geprüft. Seit Januar 2023 sind der Vergabeprüfstelle auch die Nachträge und Auftrags Erweiterungen vorzulegen.

Das elektronische Vergabeportal stellt ein weitgehend rechtssicheres und korruptionsvorbeugendes Instrument im Vergabeverfahren dar und wird begleitet durch Dienstanweisungen und einen vorgegebenen Workflow. Die Stadt Schleiden zieht die Nutzung eines Vergabemanagementsystems in Erwägung, um noch digitaler zu werden. Die Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen der Stadt Schleiden wurde zuletzt im Januar 2023 neu aufgelegt und war trotzdem in verschiedenen Punkten optimierungsbedürftig. Eine neue Entwurfsversion liegt seit dem 01. September 2023 vor.

Die „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ ist aus dem Jahr 2010 und damit veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Schwachstellenanalyse wurde zuletzt im Jahr 2012 durchgeführt. Aufgrund des hohen Stellenwertes der **Korruptionsprävention** sollte eine neue „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und

zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ aufgestellt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse neu zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Die Stadt Schleiden sollte aus Sicht der gpaNRW die Vorgaben zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes forcieren. Auch sollte sie Regelungen zum Thema **Sponsoring** und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Dem Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Schleiden sind die Themen und die Dringlichkeit zur Umsetzung bekannt und er hat die zeitnahe Erledigung zugesichert.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** konnte die gpaNRW in der Stadt Schleiden nicht prüfen, weil aufgrund der Aktenverluste durch die Flutkatastrophe im Jahr 2021 die geforderten Daten nicht vollständig zusammengestellt werden konnten. Positiv werten wir, dass die Vergabeprüfstelle seit Januar 2023 auch für die geregelte **Organisation des Nachtragswesens** zuständig ist und ein Controlling eingerichtet hat. Dies unterstützt die Stadt, die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gemäß § 75 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) zu gewährleisten. Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** zeigte, dass die Stadt Schleiden in der Aktenführung und Dokumentation große Sorgfalt walten lässt.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Schleiden 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 Stadt Schleiden konnte die Prüfung nur teilweise erfolgen, weil die Stadt nach der Flutkatastrophe nicht alle erforderlichen Daten zur Verfügung stellen konnte.

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

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

## 2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

### 2.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

In der Stadt Schleiden führen die jeweiligen Bedarfsstellen in den Fachbereichen die Vergabeverfahren durch. Eine zentrale Submissions- und Vergabestelle gibt es nicht. Die interne Vergabeprüfstelle begleitet grundsätzlich alle Vergabeverfahren, jedoch keine Direktaufträge im Bauwesen.

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

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.*

## **Organisation des Vergabewesens**

Die Verwaltung der **Stadt Schleiden** steht im Prüfzeitraum und darüber hinaus für die nächsten Jahre vor der besonderen Herausforderung, nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 den kommunalen Wiederaufbau durchzuführen. Dieser umfasst die Wiederherstellung beschädigter oder zerstörter kommunaler Gebäude wie Schulen und Turnhallen, Kindergärten, die Feuerwehr und den Bauhof sowie Friedhöfe und die Infrastruktur wie Straßen, Brücken, die Kanalisation und neben touristischen Einrichtungen weitere Bauvorhaben. Es geht um über 450 identifizierte Einzelmaßnahmen mit einem Volumen von über 200 Mio. Euro. Lediglich das Rathaus „auf dem Berg“ blieb von den direkten Hochwasserfolgen gänzlich verschont, nicht jedoch die ausgelagerten Akten in extern eingerichteten Archiven. Vorrangige Ziele des Wiederaufbauplans waren die Gefahrenabwehr, die Feststellung von Prioritäten – z. B. den Schulbetrieb schnellstmöglich wiederaufzunehmen – und anschließend nach und nach eine Struktur in den Wiederaufbauplan zu bringen und die notwendige Finanzierung, teils mit Fördermitteln, sicherzustellen.

In der Stadt Schleiden werden – wie im Prüfungsbericht über das Vergabewesen im Jahr 2007 bereits festgestellt – die Ausschreibungen, Vergabeverfahren, Submissionen, Beauftragungen und die anschließende Auftragsabwicklung immer noch dezentral in den jeweiligen Fachteams durchgeführt. Es ist keine zentrale Submissions- und Vergabestelle eingerichtet. Daher ist eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen derzeit nicht gegeben. Stattdessen wurde durch den Stadtrat am 12. Dezember 2012 beschlossen, als „Optimierung der Organisation des Vergabewesens“ eine Vergabeprüfstelle einzurichten. Diese war bereits im Verwaltungsgliederungsplan, gültig ab 01. Januar 2014, als Stabsstelle ausgewiesen.

In der jetzigen Situation sehen wir diese Aufstellung als eine gute Möglichkeit, die Vielzahl von (Bau-)Maßnahmen mit höchster Dringlichkeit rechtssicher und korruptionspräventiv umzusetzen. Aktuell macht es die Vielzahl von Einzelvergaben und -beschaffungen schlicht unmöglich, alle Verfahren in einer – der Stadt Schleiden angemessen besetzten – zentralen Vergabestelle abzuwickeln. Stattdessen wurde Mitte 2022 die Vergabeprüfstelle mit einer Person besetzt, die im Business Management und Controlling besonders qualifiziert ist. Sie ist in die spätere Auftragsabwicklung von Lieferungen und (Bau-)Leistungen nicht involviert. Die Vergabeprüfstelle wurde zunächst im Fachbereich „Personal & Öffentlichkeitsarbeit“ angesiedelt. Inzwischen ist eine Umstrukturierung vorgesehen: Die Vergabeprüfstelle wird direkt der Verwaltungsleitung unterstellt, um die Zusammenarbeit zu vertiefen und die Kommunikationswege straffer zu gestalten. Durch die direkten Absprachen werden die Ermessens- und Beurteilungsspielräume direkt hinterfragt und häufiger überprüft. Die zentrale Vergabeprüfstelle nimmt darüber hinaus an den regelmäßigen Teamsitzungen mit der Verwaltungsleitung teil, um Verfahrensschritte zu erörtern. Das daraus resultierende Protokoll können die Fachabteilungen auch zu einem späteren Zeitpunkt für andere Verfahren zu Rate ziehen. Für die umfangreicher werdenden Aufgaben in der Vergabeprüf- und Beratungsstelle müssen entsprechend personelle Ressourcen vorgesehen werden.

Darüber hinaus stellt die elektronische Vergabeplattform ein rechtssicheres und korruptionsvorbeugendes Instrument im Vergabeverfahren dar: Es ermöglicht die Abwicklung der Vergabeverfahren und Veröffentlichungen inklusive der so genannten Kommunikation mit den Bietenden vor der Angebotsabgabe (z. B. Rückfragen zur Leistungsausschreibung) und nach der Zuschlagserteilung (z. B. Absagen an nicht berücksichtigte Bietende gemäß § 19 VOB/A) ebenso wie die Einsichtnahme in die abgegebenen Angebote erst zum Eröffnungszeitpunkt. Da die eingegangenen Angebote im Programm bis zum vorgegebenen Termin gesperrt sind, (Anzahl der Angebote, Firmenname, Angebotssumme) sind die Teammitglieder und ihre Vorgesetzten, die immer beide an der Submission teilnehmen müssen, im Sinne der Korruptionsprävention geschützt.

Gleichwohl ist es aus korruptionspräventiven Gründen vorteilhaft, wenn die Bedarfsstellen so lange wie möglich keinen Kontakt mit den potenziell Bietenden haben. Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Darüber hinaus können wiederkehrende Aufgaben zentral effizienter erledigt werden. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen ist eine zentrale Vergabestelle zu befürworten und sollte spätestens nach Abarbeitung des Wiederaufbauplans eingerichtet werden.

Es ergeben sich folgende wesentliche Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer Zentralen Vergabestelle:

- In den Geschäftsbereichen muss neben der Kernkompetenz nicht mehrfach vergaberechtliches Fachwissen vorgehalten werden. Darüber hinaus können Synergieeffekte genutzt oder Aufträge von verschiedenen Bedarfsstellen gebündelt werden, um das Gebot der Wirtschaftlichkeit optimal erfüllen zu können.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, wenn ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens durch eine neutrale Vergabestelle weitgehend unterbunden ist. Die zentrale Vergabestelle legt den endgültigen Bieterkreis fest und wickelt zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die gesamte Kommunikation mit den Bietenden vor der Vergabe ab (sofern nicht über die E-Vergabeplattform einsehbar).
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie die Prüfung der Binnenmarktrelevanz<sup>24</sup> mit den zugehörigen Bekanntmachungspflichten, die Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen<sup>25</sup>, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 WRRegG<sup>26</sup>, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19

<sup>24</sup> Klärung, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein grenzüberschreitendes Interesse besteht und daher die Möglichkeit eines EU-weiten Wettbewerbs eröffnet werden muss.

<sup>25</sup> Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.  
Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

<sup>26</sup> Frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

VOB/A können zentral und damit routiniert und effizient von der Vergabestelle übernommen werden.

- Die Durchführung der Submission sowie Auswertung der Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) und die rechnerische Prüfung von Angeboten. Die Preisspiegel können zentral erstellt und auffällige Einheitspreise markiert werden.

Dem entsprechend sollte die Stadt die Aufgaben zukünftig zum Schutz ihrer Belegschaft sowie aus Gründen der Transparenz und Korruptionsprävention nicht in den Fachbereichen, sondern in einer zentralen Vergabestelle ansiedeln. Für die Erweiterungen der Aufgaben in der Vergabeprüfstelle sollte auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals einhergehen.

#### → **Empfehlung**

Wenn der Wiederaufbauplan abgearbeitet ist, sollte die Stadt Schleiden die Organisation des Vergabewesens durch die Trennung der Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung optimieren und eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dafür bietet es sich an, in der bereits vorhandenen Vergabeprüfstelle zusätzliche Aufgaben anzusiedeln.

Auch wenn die derzeit geltende Dienstanweisung über die Vergabe aus Januar 2023 es nicht explizit beinhaltet<sup>27</sup>, müssen alle Vergabeverfahren bei der Vergabeprüfstelle angezeigt werden und werden geprüft. Die Leistungsverzeichnisse samt Kostenschätzung oder -berechnung müssen vorgelegt werden, ebenso wird ein Zeitplan mit der Berücksichtigung von Fristen für die Ausschreibung abgestimmt. Die Vergabeprüfstelle stellt sicher, dass die erforderlichen Unterlagen vollständig und korrekt sind und gibt die Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren. Sie betreut die Fachabteilungen bei der Auswahl der Firmen bei nicht öffentlichen Verfahren. Ohne Sichtung durch die Vergabeprüfstelle gibt es keine Vergabenummer. Diese ist für die Ausschreibung über die elektronische Vergabeplattform und den Vergabevermerk erforderlich. Erst dann können die Vergaben im Vergabeportal angelegt werden.

Alle Mitarbeitenden in den Fachteams verfügen über eine Lizenz für die E-Vergabeplattform, um die Vielzahl der Vergaben umsetzen zu können. Neben der „Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Schleiden (DA Vergabe)“ wurden eine Prozessablaufdarstellung für die einzelnen Verfahrensschritte aufgestellt und die Zuständigkeiten festgelegt. Einheitliche und aktualisierte Formularsätze und die Formblätter des Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund) stehen für alle Fachbereiche auf den Intranetseiten der Stadt zur Verfügung und sind zu verwenden. Vor der Zuschlagerteilung und der schriftlichen Beauftragung durch den Kämmerer oder den Bürgermeister erfolgt erneut eine Sichtung des gesamten Vergabevorgangs durch die Vergabeprüfstelle. Mit diesem Vorgehen wird das Mehraugenprinzip eingehalten und damit der möglichen Korruption vorgebeugt.

Für einen breiten Wettbewerb schreibt die Stadt Schleiden Vergaben und Einkäufe grundsätzlich öffentlich aus. Die vergaberechtlichen Regelungen lassen bis zu bestimmten Wertgrenzen auch beschränkte Ausschreibungen oder die freihändige Vergabe zu. Welche Vergabeart gewählt wird, wird vom Fachamt im Einvernehmen mit der Vergabeprüfstelle der Stadt Schleiden festgelegt und in Formblättern dokumentiert. Die Veröffentlichungen und die ex-ante- bzw. ex-

<sup>27</sup> Die Dienstanweisung wurde im Prüfungszeitraum mit Entwurf vom 01. September 2023 bereits angepasst.

post-Informationen über beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben erfolgen im Internet über das Vergabeportal der Wirtschaftsregion Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg, dem mehrere Vergabemarktplätze angeschlossen sind. Dadurch erfolgt eine weite, überregionale Streuung der Veröffentlichungen und Bekanntmachungen von beabsichtigten Vergaben.

Die Vergabeprüfstelle ist auch für die Durchführung von Maßnahmen mit Fördermitteln zuständig, denn gemäß dem Bewilligungsbescheid sind i.d.R. die Vergaberechtsvorschriften explizit anzuwenden. Deren Erfüllung setzt fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus. Insbesondere den Förderrichtlinien zum Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur gemäß dem Wiederaufbauplan muss Schleiden entsprechen<sup>28</sup>. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch Rückforderungen aufgrund eines nicht Fördermittelprogramm konform durchgeführten Vergabeverfahrens reduziert die Stadt durch die Einbindung der Vergabeprüfstelle. Gleiches gilt für die überschwelligen Verfahren, die gemäß den EU-Vorgaben durchgeführt werden müssen.

### **Vergabemanagementsystem**

Die Verwaltung strebt insgesamt eine vollständige Digitalisierung an, damit effizienter gearbeitet werden kann und sich der Aktenverlust nicht wiederholt. Die Firmen müssen Angebote auch im unterschwelligen (nationalen) Verfahren stets elektronisch abgeben. Ein Vergabemanagementsystem (VMS) nutzt die Stadt jedoch noch nicht. Ein VMS ermöglicht eine vollständige digitale Aktenführung auf einer Vergabepattform und bedeutet eine sinnvolle prozess-begleitende Unterstützung der Belegschaft in der Vergabeprüfstelle ebenso wie in den Bedarfsstellen. Die Vergaben sind rechtssicher und bieten für die Bearbeitung einen gesteuerten Workflow. Es entfällt die hybride Aktenführung und damit das Erfordernis, zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile liegen digital vor und müssen nicht mehr für die Vergabe- und die Maßnahmenakte ausgedruckt werden. Auf der Plattform können die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. hochgeladen und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachbereichen sowie von Fachbehörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden.

Zur vollständigen digitalen Hauptakte können die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls im VMS zuordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor. In den seltenen Ausnahmefällen müssten sie ggf. eingescannt werden. Auch die Kommunikation zwischen Auftragnehmenden und der Stadt als Auftraggeberin ist einsehbar. Dadurch ist die Nachvollziehbarkeit des gesamten Verwaltungsvorgangs deutlich erleichtert, rechtssicher, effizient und entlastet die Belegschaft. Ein weiterer Vorteil einer vollständigen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingesehen oder im Homeoffice bearbeitet und später platzsparend archiviert werden können.

<sup>28</sup> „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Beseitigung von Schäden an öffentlicher und privater Infrastruktur sowie zum Wiederaufbau anlässlich der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 (Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen)“ – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. September 2021

Ein VMS bietet neben der vollständig elektronischen Bearbeitung in einem Vergabemanagementsystem darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung. Auch umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten Softwarelösungen möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen. Die Stadt Schleiden sollte prüfen, ob der Einsatz eines VMS mit Controlling-Modulen sinnvoll ist und wirtschaftlich eingesetzt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden erwägt die Nutzung eines Vergabemanagementsystems und hat verschiedene Angebote eingeholt. Die Entscheidung sollte zeitnah herbeigeführt werden.

### **Dienstanweisung Vergabe**

→ **Feststellung**

Die Fassung der Dienstanweisung für das Vergabewesen war zum Zeitpunkt der Prüfung hinsichtlich der Verfahrensschritte in Schleiden nicht mehr aktuell. Sie unterliegt in Schleiden einem kontinuierlichen Anpassungsprozess und wurde im Nachgang der Prüfung umgehend aktualisiert.

Die Stadt Schleiden ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Dem liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von verschiedenen Normgebern erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen soll die gesetzlichen Vergabevorschriften komprimiert und verständlich darstellen und damit eine einheitliche und rechtskonforme Vorgehensweise in den Vergabeverfahren sicherstellen. In der Prüfung im Jahr 2007 wurde bemängelt, dass die Stadt Schleiden nicht über eine Dienstanweisung zur Vergabe verfügte. Das hat sie inzwischen geändert.

Die derzeit gültige „Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Schleiden (DA Vergabe)“ vom 01. Januar 2023 ist vergleichsweise aktuell und ausführlich. Sie beschreibt die Schrittfolgen der Beschaffung und verweist auf die zu beteiligende Vergabeprüfstelle und die im zentralen Service-Laufwerk der Stadt zur Verfügung stehenden Informationsblätter. Diese wiederum sind teilweise eigenentwickelte Vordrucke wie z. B. für Vergabevermerke im Unterschwellenbereich oder Formulare aus dem VHB Bund und sind zwingend anzuwenden. Die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten sind klar abgegrenzt, jedoch auf die Vergabeverfahren durch die Fachbereiche und nicht in einer zentralen Vergabestelle zugeschnitten. Die Gründe, aber auch die Risiken und Wege zur Optimierung aus unserer Sicht haben wir dargelegt. Die DA Vergabe ist bei den schwierigen Gegebenheiten in Schleiden aus vergaberechtlicher Sicht und der kontrollierenden Vergabeprüfstelle gleichwohl im Grunde nicht zu bemängeln.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Punkt 4 „Aufgabenbereich der Fachabteilung (Team)“ hinsichtlich der Anfrage gemäß § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) zu aktualisieren: Die Einholung der Anfragen an das Vergaberegister im Zuge der Angebotsprüfung gemäß § 8 KorruptionsbG ist überholt. Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister eingeführt (vgl. Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention). Die Dienstanweisung wurde unmittelbar nach dem Vorort-Termin, vorläufig als Entwurfsversion, angepasst.

Im gleichen Absatz wurde inzwischen der Hinweis auf die ex-ante- und die ex-post-Bekanntmachung präzisiert: Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A ist die ex-ante-Information von der ausschreibenden Stelle vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer fortlaufend auf Internetportalen (der eigenen Homepage oder der E-Vergabeplattform) zu platzieren. Die ex-post-Information nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen muss gemäß VOB nicht nur bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro erfolgen, sondern auch bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Dauer und Inhalt der Information sind in § 20 Abs. 3 VOB/A vorgegeben. Daraus folgend sollte Punkt 2.7 „Bekanntmachung der Ausschreibung“ überarbeitet werden.

Des Weiteren suggeriert im Absatz 2.7 der DA Vergabe der Klammerzusatz „Freihändige Vergaben (Direktaufträge)“, dass es sich hier um die gleiche Vergabeart handelt. Das ist nicht so: Bei freihändigen Vergaben werden Leistungen zwar in einem vereinfachten Verfahren vergeben, aber auch freihändige Vergaben unterliegen speziellen Anforderungen in einem wettbewerblichen Verfahren und sind nicht zu verwechseln mit einem Direktauftrag nach § 14 UVgO. In verschiedenen Regelungen der VOB/A wird beispielsweise ausdrücklich auf die unmittelbare oder entsprechende Geltung für die freihändige Vergabe hingewiesen (u. a. § 6b Abs. 5 VOB/A – Eignungsprüfung vor Aufforderung zur Angebotsabgabe; § 10 Abs. 6 VOB/A – Zuschlags- und Bindefrist; § 14 Abs. 8 VOB/A – Geheimhaltung der Angebote; § 16d Abs. 5 – Wertung). In der Entwurfsfassung der neuen Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Schleiden vom 01. September 2023 sollten die Verfahrensschritte für Direktaufträge und freihändige Vergaben differenziert beschrieben werden, um in der Belegschaft Missverständnissen vorzubeugen, auch wenn die Stadt derzeit kaum freihändige Vergaben tätigt.

Für freihändige Vergaben im Bereich der Baubeschaffungen sieht die VOB/A keine Mindestzahl von Bewerbern vor. Es ist allerdings auch bei Beschaffungen im Wege der freihändigen Vergabe ein echter Wettbewerb und die Einhaltung des Haushaltsrechts sicherzustellen. Die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Beschaffung wird meist durch die Einholung von grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangeboten nachgewiesen (§ 12 Abs. 2 UVgO). Darüber hinaus sind für eine freihändige Vergabe weitere Regelungen der UVgO zu beachten. Gemäß § 12 Abs. 5 UVgO hat die Auftrag gebende Stelle alle Bietenden gleich zu behandeln. Daraus folgt, dass die Vorgaben zur Angebotsabgabe ebenfalls in Form einer umfassenden und eindeutigen Leistungsbeschreibung erfolgen und alle Bietenden über etwaige Änderungen der Leistungsbeschreibung, insbesondere der technischen Anforderungen oder anderer Bestandteile der Vergabeunterlagen, unterrichtet werden müssen. Entsprechend sind auch bei einer freihändigen Vergabe gemäß § 20 Abs. 1 VOB/A sämtliche Verfahrensschritte zeitnah und vollständig zu dokumentieren. Gemäß VOB/A § 3a Abs. 3 können Bauaufträge nur bis zu einem Auftragswert von 10.000 Euro (netto) freihändig vergeben werden, wenn eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung unzweckmäßig ist.

Die Stadt Schleiden hat u. a. den Punkt 5.1 „Vergabegrundsätze“ der DA Vergabe im Vergleich zur Vorgängerversion aus dem Jahr 2020 angepasst: Zum 15. November 2021 wurde die „1. Änderung zu der Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen bei der Stadt Schleiden“ in

Kraft gesetzt. Aufgrund der Flutkatastrophe im Juli soll „bis auf Weiteres“ von den Wertgrenzenregelungen der Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW<sup>29</sup>, Gebrauch gemacht werden. Gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen ist eine freihändige Vergabe je Gewerk bis zu einem vorab geschätzten Einzelauftragswert in Höhe von 100.000 Euro ohne Umsatzsteuer möglich. Aufgrund der Wertgrenzenregelungen Kommunalen Vergabegrundsätze als einschlägige landesrechtliche Regelung in NRW sollte diese Bestimmung in die Begründung für die Wahl der Vergabeart in die Dokumentation des Vergabeverfahrens (Vergabevermerk) aufgenommen werden.

- Es ist eine bewusste Entscheidung der Stadt Schleiden, freihändige Vergaben derzeit im Rahmen des Wiederaufbaus möglichst zu vermeiden, weil sie für Fördermittelgebende ggf. nur schwer nachvollziehbar sind. So wird das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch Rückforderungen aufgrund eines nicht Fördermittel konformen Vergabeverfahrens minimiert.

Für die Auslösung von Direktaufträgen aufgrund des Umfangs von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau und eben der (vorher in Schleiden nicht praktizierten) Anwendung der Kommunalen Vergabegrundsätze mit viel höheren Wertgrenzen wurde vorübergehend seit April 2023 eine Zwischenebene für die Teams Hoch- und Tiefbau eingeschaltet: Die Fachbereichsleitung prüft die Direktaufträge nach den vergaberechtlichen Vorgaben. Das Vier- und Sechsaugenprinzip ist dadurch gewahrt. Zweimal wöchentlich sprechen die Fachbereichsleitungen diese Aufträge mit der Vergabeprüfstelle gebündelt ab. Sonderfälle werden unmittelbar und separat besprochen. Bei Direktaufträgen mit einem Auftragswert über 20.000 Euro netto wird die Öffentlichkeit über Aushang informiert.

Darüber hinaus enthält nun der Entwurf der neuen DA Vergabe aus September 2023 detailliertere Regelungen zum Verfahren mit Nachträgen und Auftragserweiterungen, insbesondere nach Einrichtung des Vergabecontrollings über die Vergabeprüfstelle seit dem 01. Januar 2023 (vgl. Kapitel 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens).

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktualisiert zusammengefasst.

Zur erneuten Überarbeitung ihrer Vergabeordnung kann die Stadt Schleiden auf das Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung der gpaNRW zurückgreifen. Diese, seit Dezember 2022<sup>30</sup> als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung, berücksichtigt die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen (seit 06.

<sup>29</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

<sup>30</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022). Die nächste Aktualisierung der Wertgrenzen steht für Januar 2024 an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte ihre Vergabeordnung zum Januar 2024 erneut überarbeiten und aktualisieren. Darin sollten die aktuellen Wertgrenzen im Anhang genannt werden.

### 2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.<sup>31</sup>

- Die Stadt Schleiden hat eine Vergabeprüfstelle installiert und Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Nachträge und Auftragsänderungen werden ebenfalls von der Vergabeprüfstelle begleitet.

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>32</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>33</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Stadt Schleiden** hat eine Vergabeprüfstelle eingerichtet, die die Vergaben und Beschaffungen der Bedarfsstellen prüft und begleitet. Dies schließt seit Januar 2023 auch die Nachträge und Auftragsänderungen ein.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen im Baubereich für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW).

<sup>31</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>32</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>33</sup> Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren und Nachtragswesen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

Wir verweisen auf das Kapitel 2.3.1 „Organisatorische Regelungen“. Hier ist ausführlich dargelegt, welche Aufgaben die Vergabeprüfstelle in Schleiden übernimmt. Insbesondere das Mehraugenprinzip wird im Sinne der Korruptionsprävention gewahrt. Andererseits ist die Person in der Vergabeprüfstelle selbst in besonderem Maße gefährdet und sollte geschützt werden. Im nachfolgenden Kapitel 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention geben wir Hinweise zum neuen KorruptionsbG und zur Risiko- und Schwachstellenanalyse.

Der Punkt 5.11 der Dienstanweisung Vergabe „Auftragsänderungen und Nachträge“ greift die Umstellung erst mit der geänderten Entwurfsversion aus September 2023 auf, dass die Vergabeprüfstelle auch bei Nachträgen und Auftragsänderungen involviert werden soll.

## 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

### → Feststellung

Die Stadt Schleiden verfügt über eine „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ vom 22. November 2010. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde zuletzt im Jahr 2012 durchgeführt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>34</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*

<sup>34</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der 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.*

Im Prüfungsbericht 2007 wurde festgestellt, dass die **Stadt Schleiden** nicht über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt und noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt hat. Beides wurde inzwischen nachgeholt, ist jedoch bereits wieder veraltet. Die „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ vom 22. November 2010 greift die Inhalte des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nicht auf und ist inhaltlich eher auf dem Niveau einer „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“, die auch in vielen anderen Kommunen vorzufinden ist. Positiv ist in der verständlich aufgebauten und nachvollziehbaren Dienstanweisung, dass die Begriffe der Korruptionsdelikte beschrieben und mit den entsprechenden Paragraphen aus dem Strafgesetzbuch hinterlegt sind. Ebenso positiv ist die Auflistung der korruptionsgefährdeten Bereiche und der Indikatoren, auf die die Vorgesetzten zu achten haben.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Es enthält Vorgaben, die öffentliche Stellen wie die Stadtverwaltung umzusetzen haben. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen zur vorherigen Version verschoben. Neben der Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte auch eine neue Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufgestellt werden, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention<sup>35</sup> auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt orientieren. Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

→ **Empfehlung**

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

Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten entsprechend anzuwenden.

<sup>35</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

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

Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz<sup>36</sup> (WRegG) ist sind öffentlich Auftrag Gebende nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Unternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

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

- Die Neuregelung in der Entwurfsfassung der neuen DA Vergabe der Stadt Schleiden sieht Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG ab einem Auftragswert in Höhe von 20.000 Euro vor.

In der bestehenden „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ sind Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen ausgeführt. Jede und jeder Beschäftigte ist verpflichtet, seinen oder ihren Vorgesetzten über jeden Versuch, die dienstliche Tätigkeit durch das Angebot von Vorteilen zu beeinflussen, zu unterrichten. Es ist ein ausführlicher schriftlicher Vermerk anzufertigen, der eine detaillierte Sachverhaltsschilderung enthält. Die Vorgesetzten leiten den Vermerk zusammen mit den relevanten Unterlagen den Fachbereichsleitungen zu. Diese sorgen für eine Beteiligung des Antikorruptionsbeauftragten und ggf. der Personalverwaltung. Ergeben sich Anhaltspunkte, dass gegen strafrechtliche Bestimmungen zur Vorteilsannahme oder zur Bestechlichkeit verstoßen worden ist, werden grundsätzlich der Bürgermeister und die Staatsanwaltschaft eingeschaltet. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG geregelt: Der Bürgermeister ist unverzüglich zu unterrichten. Er muss in seiner Eigenschaft als Leiter der öffentlichen Stelle und verantwortliche Person die Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten dem Landeskriminalamt anzeigen.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen und gemäß der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG

<sup>36</sup> Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festgelegt werden. Die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen sind nun explizit verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Beschäftigten für eine Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben sie die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren.

Die Stadt Schleiden hat nach unserer Berichterstellung 2007 im Jahr 2010 verschiedene Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung eingeleitet. Unter anderem wurden auffällige Posteingänge in Augenschein genommen und die teilweise tatsächlich darin enthaltenen Geld- oder Gutscheine an die Absender zurückgesendet. In der „Bürger-Info“ hat die Stadt Schleiden darum gebeten, von Geschenken an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Stadtverwaltung abzusehen. Seitdem wurden, wie dem Rat vom Antikorruptionsbeauftragten mitgeteilt wurde, keine derartigen Sendungen mehr festgestellt. Darüber hinaus hat die Stadt Schleiden vor allem den Bereich der Finanzbuchhaltung hinsichtlich aktualisierter Dienstanweisungen, der Einführung des Vier- bzw. Sechsaugenprinzips sowie dem Aufstellen von Workflows für die Zahlungsabwicklung optimiert.

Auch wurde festgestellt, dass weitere Verbesserungen z. B. bei der Organisation des Vergabewesens erzielt werden könnten. Auf den Prüfungsbericht 2007 von der gpaNRW wurde hingewiesen, eine zentrale Submissionsstelle einzurichten, damit die Vergabe von der Planung und Ausführung in der Bauabteilung getrennt wird. Die Umsetzung in der Organisation des Vergabewesens erfolgte jedoch nicht. Stattdessen wurde, wie im Kapitel 2.3.1 Organisatorische Regelungen ausführlich dargelegt, ab 2014 die Vergabepflichtstelle installiert.

Im Jahr 2011 wurde auch eine Risiko- und Schwachstellenanalyse vorbereitet. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurde ein Fragebogen zur Verfügung gestellt, mit dessen Hilfe jede Stelle hinsichtlich Risikokriterien und der bestehenden Sicherungsmaßnahmen analysiert werden sollte. Auf Basis der gesammelten Erkenntnisse sollten dann Entscheidungen und Präventionsvorkehrungen getroffen werden. Im Jahr 2013 wurde dem Rat berichtet, dass bei der Stadt Schleiden in vielen Bereichen bereits ausreichende Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung von Korruption bestehen, u. a. die neue, damals noch aktuelle „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ von 2010 und weitere Dienstanweisungen zu den Themen Posteingang, Vieraugenprinzip usw.

Die Stadt Schleiden muss aufgrund des neuen KorruptionsbG zeitnah eine neue Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen. Die inzwischen neu geschaffenen Stellen wie die

- Koordinierungsgruppe für den Wiederaufbau und
- die Vergabepflichtstelle

sollten besonders in den Blick genommen werden, um die Kolleginnen und Kollegen zu schützen. Die Risiko- und Schwachstellenanalyse sollte die Stadt in regelmäßigen Abständen wiederholen. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

Die Befragung kann auch digital, beispielsweise über das Intranet erfolgen und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

#### → **Feststellung**

Die Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche ist eine gesetzliche Vorgabe. Die Stadt Schleiden muss die Risiko- und Gefährdungsanalyse erneuern, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Nach Auskunft des Antikorruptionsbeauftragten ist die neue Fassung des KorruptionsbG bezüglich der korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche bekannt. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse wird zeitnah aktualisiert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte die Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen wiederholen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte aktualisiert werden.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern<sup>37</sup>, das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen. Im Mai 2023 hat der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zum Hin-

<sup>37</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

weisgeberschutz zugestimmt. Ein erster Entwurf für das HinSchG NRW und ergänzende Erläuterungen des Städtetags NRW stehen bereits zur Verfügung. Somit wird das neue EU-HinSchG in Deutschland bald in Kraft treten.

- Die Stadt Schleiden ist sich der kurzen Frist zur Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden bewusst. Sie ist dabei, die erforderlichen Regelungen und einen Workflow für die Einrichtung eines Hinweisgebende-Meldesystems aufzustellen.

Zurecht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. In Schleiden gibt es seit vielen Jahren einen Antikorruptionsbeauftragten, der für diese Aufgaben verantwortlich ist. Bisher gibt es Informationen an die Belegschaft meist anlassbezogen: wenn es Neuerungen gibt oder interessante Artikel. Diese werden dann z. B. über E-Mails oder das Service-Portal der Stadt kommuniziert. Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte erreicht die Stadt, indem sie die Beschäftigten regelmäßig unterrichtet.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte ihre Beschäftigten mindestens jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention informieren und sie sensibilisieren.

Auch die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Stadt sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Zur Herstellung von Transparenz sind sie verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Erinnerung an die Ratsmitglieder der Stadt Schleiden, ihre Angaben im Bürgerinformationssystem auf Aktualität zu prüfen, erfolgt jährlich per E-Mail. Die Auskünfte sind im Aushängekasten und auf der Internetseite der Stadt Schleiden einsehbar.

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

## 2.5 Sponsoring

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

#### → **Feststellung**

Schriftliche Regelungen zum Thema Sponsoring gibt es in der Stadt Schleiden nicht. Die Stadt nutzt das Vertragsmuster von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

*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 Schleiden** hat bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Über einen Mustervertrag verfügt die Stadt nicht. Sie nutzt bisher die jeweiligen Verträge der Sponsoren, wobei es nach Angabe der Stadt Schleiden bisher nur im Jahr 2022 einen Sponsoringfall gab. Der Sponsoringvertrag wurde vom Bürgermeister unterzeichnet.

Dabei könnte die Stadt Schleiden das Sponsoring als zusätzliche Finanzierungsquelle nutzen, muss dafür allerdings zugunsten der Sponsorgebenden Werbeverpflichtungen eingehen. Die Akquisition von Sponsoringmitteln zur Realisierung und Durchführung kommunaler Projekte gewinnt als zusätzliche Einnahmequelle in der öffentlichen Verwaltung in schwierigen finanziellen Zeiten zunehmend an Bedeutung. Beispiele für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind die Durchführung von Stadtfesten und Konzerten, Lesewettbewerbe, Bau und Unterhaltung von Abenteuer- oder Themenspielplätzen, die Gestaltung von Verkehrskreiseln, Aufstellen von Sitzbänken, überdachte Bus-Wartehäuschen, die Unterstützung für einen Bauhof-Wagen, Dienstwagen oder Lastenfahrrad und viele andere mehr.

Sponsoring basiert immer auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Verbindliche Rahmenbedingungen sollten bei Inanspruchnahme in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Die Anwendung der Dienstanweisung und darauf basierende einheitlich ausgestaltete Sponsoringverträge dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Schleiden für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren und verbindliche Regelungen aufstellen. Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Stadt Schleiden sollte für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen das KorruptionsbG beachten.
- Die Stadt sollte einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen.
- Im Vertrag sollte als zeitliche Befristung der Laufzeit explizit die Dauer der Veranstaltung benannt werden.
- Neben dem Kostenrisiko, das die Sponsoren tragen sollen, sollte auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt vereinbart werden. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

- Die Stadt sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen der Stadt als auch die der Sponsorgebenden festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen.

In einer Dienstanweisung zum Sponsoring sollte die erforderliche Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben sein. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor der rechtswirksamen Unterzeichnung mit der Kämmerei abzustimmen sind. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden. Der eine benannte Sponsoringvertrag der Stadt Schleiden wurde mit dem Fachbereich Finanzen abgestimmt.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Darüber hinaus sollte die Meldung an die Kämmerei hinsichtlich der steuerlichen Behandlung des Sponsorings schriftlich geregelt sein.

## 2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>38</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

<sup>38</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen angewendet wird.

## 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

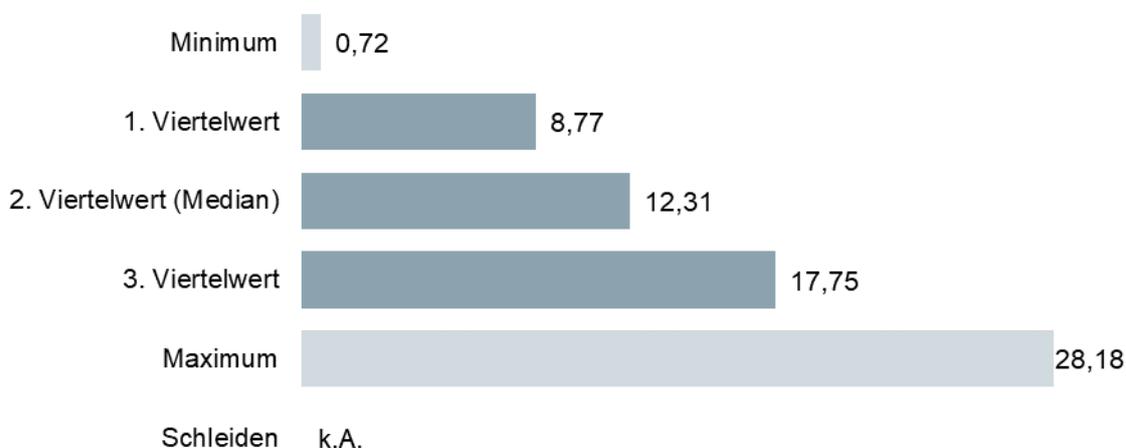
- Die Stadt Schleiden konnte die erforderlichen Daten für eine Auswertung von Abweichungen zum Auftragswert nicht zur Verfügung stellen. Die gpaNRW hat daher keine Datenbasis für den interkommunalen Vergleich.

*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 betrachtet die gpaNRW abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro in den Jahren 2020 bis Dezember 2022. Die **Stadt Schleiden** konnte aufgrund der Flutkatastrophe und den teilweise vernichteten Akten die erforderlichen Daten für eine Auswertung von Abweichungen zum Auftragswert nicht zur Verfügung stellen. Das Zwischenarchiv in der Grundschule Gemünd ist nicht mehr vorhanden. Die gpaNRW konnte daher keine Daten auswerten und auch nicht in den interkommunalen Vergleich stellen.

Wir stellen die Auswertung für das Vergleichsjahr 2021 trotzdem dar. Die Stadt Schleiden hat dadurch die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene Berechnungen interkommunal einzuordnen.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Abrechnungswerten fallen in den Vergleichskommunen meist erhebliche Schwankungen auf. Mehrere Auftragswerte werden mit der Schlussrechnung deutlich unterschritten, mehrere andere erheblich überschritten. Grundsätzlich sollte die ausgeschriebene und beauftragte Leistung möglichst den Auftragswerten entsprechend abgerechnet werden.

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

Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Stadt über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Außerdem unterliegen Nachtragspreise nicht den Wettbewerbsbedingungen. Dies sollte die Stadt Schleiden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt (K VHB NRW) und auf den Nachtragsaufträgen im Optimalfall der neue Auftragswert ausgewiesen werden. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Mengenmehrungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet. Daher hat sich in den Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

- Es ist positiv, dass die Stadt Schleiden eine Vergabeprüfstelle eingerichtet hat, die seit Januar 2023 auch die Nachträge und Auftragsänderungen in den Blick nimmt. Die Stadt sollte die Auswertungen analog zu den Erhebungen der gpaNRW vornehmen und bei Bedarf steuernd eingreifen.

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

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

- Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen über die Vergabeprüfstelle baut die Stadt ein systematisches Nachtragsmanagement auf.

*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.*

Im Entwurf der neuen DA Vergabe von September 2023 hat die **Stadt Schleiden** die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen detailliert hinsichtlich der Zuständigkeiten, der Prüfung und der Dokumentation geregelt. Sie verweist auf die Einhaltung des § 132 GWB (Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit) und sieht darüber hinaus vor, dass die Fachteams zuständig sind, die Nachtragsbeauftragung mit der Vergabeprüfstelle abzustimmen und entsprechende Vordrucke für die Prüfung vorzulegen. Formblätter des VHB Bund sind zwingend zu verwenden. Auch werden die Angebotspreise des Nachtragsangebotes auf Basis des Hauptauftrages, der unter Wettbewerbsbedingungen zustande gekommen ist, oder den Baupreisen des Baupreislexikons nachvollzogen. Im Probeverfahren wurde eingeführt, dass notwendige Nachträge aus Effizienzgründen tabellarisch nach entsprechenden Vorgaben als Beschlussvorlage zu formulieren und für die förmliche Beauftragung durch die Verwaltungsleitung vorzubereiten sind. Dies erfolgt nach elektronischer Prüffreigabe durch die Vergabeprüfstelle. Wenn sich das neue Verfahren für die Verwaltungsleitung und die Belegschaft in den Teams bewährt, soll es in die neue Dienstanweisung Anfang 2024 aufgenommen werden.

Bisher hat die Stadt Schleiden keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vorliegen. Ein solches Vergabecontrolling ist jedoch das Ziel der Vergabeprüfstelle. Damit erlangt die Stadt Schleiden weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Strategien der Bietenden. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet und übertragbar auf die Gesamtheit der Vergaben. Zum Nachtragsmanagement gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware erleichtert durch entsprechende Auswertungsmodule das systematische Nachtragsmanagement (vgl. Kapitel 2.3.1 „Organisatorische Regelungen“).

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	In der Stadt Schleiden führen die jeweiligen Bedarfsstellen in den Fachbereichen die Vergabeverfahren durch. Eine zentrale Submissions- und Vergabestelle gibt es nicht. Die interne Vergabepflichtstelle begleitet grundsätzlich alle Vergabeverfahren, jedoch keine Direktaufträge im Bauwesen.	80	E1.1	Wenn der Wiederaufbauplan abgearbeitet ist, sollte die Stadt Schleiden die Organisation des Vergabewesens durch die Trennung der Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung optimieren und eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dafür bietet es sich an, in der bereits vorhandenen Vergabepflichtstelle zusätzliche Aufgaben anzusiedeln.	83
			E1.2	Die Stadt Schleiden erwägt die Nutzung eines Vergabemanagementsystems und hat verschiedene Angebote eingeholt. Die Entscheidung sollte zeitnah herbeigeführt werden.	85
F2	Die Fassung der Dienstanweisung für das Vergabewesen war zum Zeitpunkt der Prüfung hinsichtlich der Verfahrensschritte in Schleiden nicht mehr aktuell. Sie unterliegt in Schleiden einem kontinuierlichen Anpassungsprozess und wurde im Nachgang der Prüfung umgehend aktualisiert.	85	E2	Die Stadt Schleiden sollte ihre Vergabeordnung zum Januar 2024 erneut überarbeiten und aktualisieren. Darin sollten die aktuellen Wertgrenzen im Anhang genannt werden.	88
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Stadt Schleiden verfügt über eine „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ vom 22. November 2010. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde zuletzt im Jahr 2012 durchgeführt.	89	E3	Die Stadt Schleiden sollte die Vorgaben des neuen KorruptionsbG zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.	90
F4	Die Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche ist eine gesetzliche Vorgabe. Die Stadt Schleiden muss die Risiko- und Gefährdungsanalyse erneuern, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Nach Auskunft des Antikorruptionsbeauftragten ist die neue Fassung des KorruptionsbG bezüglich der korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche bekannt. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse wird zeitnah aktualisiert.	93	E4.1	Die Stadt Schleiden sollte die Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen wiederholen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte aktualisiert werden.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Schleiden sollte ihre Beschäftigten mindestens jährlich über ausgewählte Themen zur Korruptionsprävention informieren und sie sensibilisieren.	94
<b>Sponsoring</b>					
F5	Schriftliche Regelungen zum Thema Sponsoring gibt es in der Stadt Schleiden nicht. Die Stadt nutzt das Vertragsmuster von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	94	E5	Die Stadt Schleiden sollte Regelungen zum Sponsoring in einer neuen Dienstanweisung und einen eigenen Muster-Sponsoringvertrag aufstellen. Darüber hinaus sollte die Meldung an die Kämmerei hinsichtlich der steuerlichen Behandlung des Sponsorings schriftlich geregelt sein.	96

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### Informationstechnik an Schulen

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz und eine strategische **Steuerung** der Schul-IT wurden bei der Stadt Schleiden geschaffen. Grundlage dafür ist aber auch ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände sowie deren Kosten. Diesen Überblick besitzt die Verwaltung bisher noch nicht.

Die IT-Ausstattung der Schulen befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau. Die Stadt kann den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und damit eine sehr gute Grundlage für weitere **Digitalisierungsvorhaben** schaffen. Die in den Schulen eingesetzte IT-Ausstattung ist bezogen auf die Anzahl der IT-Endgeräte und auf die Präsentationstechnik im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich gut ausgeprägt.

Handlungsbedarf hinsichtlich der **IT-Sicherheitsstrukturen** an den Schulen der Stadt Schleiden besteht sowohl im konzeptionellen als auch im technischen Bereich.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

## 3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

### 3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die päd-

gogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

Grundsätzlich folgt die technische Ausstattung den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Der für die Ausstattung zuständige Schulträger muss bei der Bewirtschaftung der dafür erforderlichen Mittel allerdings wirtschaftlich, effizient und sparsam vorgehen. Insofern steht es ihm zu, die Notwendigkeit der seitens der Schulen angemeldeten Bedarfe zu hinterfragen und zu koordinieren – zumal ein Schulträger meist für die Ausstattung mehrerer Schulen verantwortlich ist. Eine zielgerichtete IT-Steuerung durch den Schulträger, unter systematischer Einbeziehung aller Beteiligten, kann Ausstattungsprozesse beschleunigen und sowohl den Umfang als auch die Qualität der IT-Ausstattung zum Vorteil Aller erhöhen.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Schleiden hat gute Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen vereinzelt noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support<sup>39</sup>, 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.*

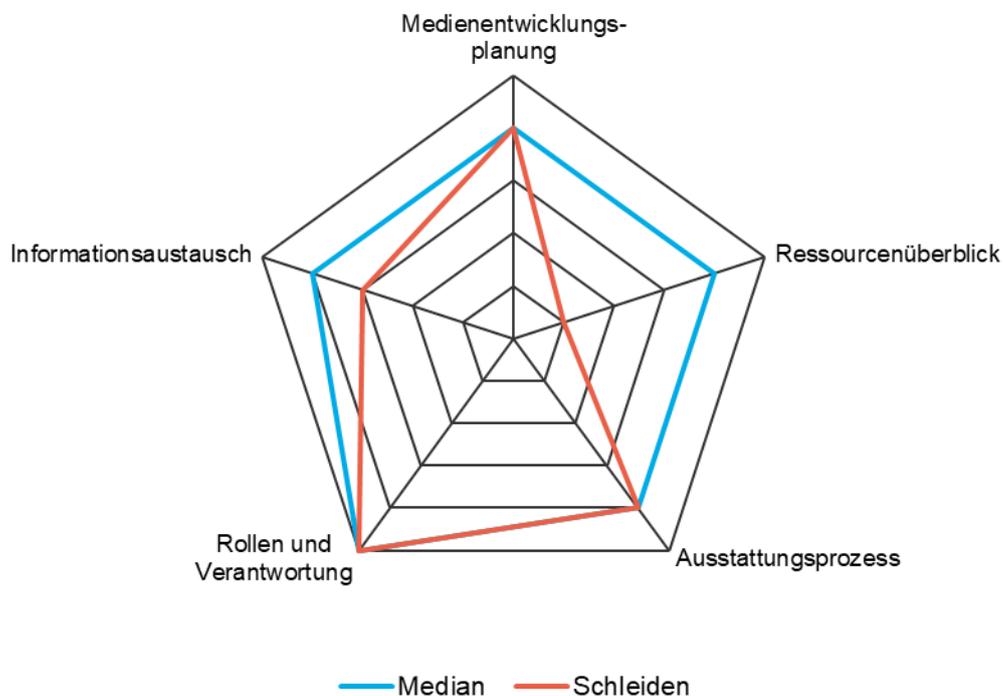
<sup>39</sup> First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

Die **Stadt Schleiden** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Katholische Grundschule und Städtischer Grundschulverbund). Im Schuljahr 2021/2022 befanden sich an ihren zwei Grundschulen insgesamt 403 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 17 Klassen.

Darüber hinaus ist die Stadt Träger von zwei weiterführenden Schulen (Städtische Realschule und Städtisches Johannes-Sturmius-Gymnasium). Dort befanden sich im Schuljahr 2021/2022 insgesamt 929 SuS in 37 Klassen.

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

### Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2023



- Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den Aspekten Ressourcenüberblick und Informationsaustausch schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen

Alle Schulen der Stadt Schleiden haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Form von technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK) beschrieben. Diese münden in einem strategischen und schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Dieser Medienentwicklungsplan aus dem Jahr 2020 hat einen Planungszeitraum bis 2024. Er bietet eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung und verringert damit das Risiko einer Fehlplanung. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind.

Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein sehr komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Die Stadt Schleiden erreicht dies mit ihrer Medienentwicklungsplanung, insbesondere durch die Betrachtung über ihr IT-Servicekonzept für die Schulen.

Ein Risiko eines unwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes kann bestehen, wenn der auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung der Schulen nicht verbindlich geregelt ist. Diesen Prozess hat die Stadt Schleiden aber im IT-Servicekonzept (Client-Ausstattung und Rollout Management) für die Schulen geregelt und kommt dem Ausstattungsbedarf mit informellen, gelebten Prozessen adäquat nach. Der Prozess ist im Medienentwicklungsplan dokumentiert. Nur wenn für alle Beteiligten auch klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann ein schlanker Prozessablauf gewährleistet sein. Dies erfolgt z. B., indem Bedarfsmeldung, Haushaltsplanung und Bereitstellung über Gespräche mit den Schulen und dem IT-Service der Verwaltung geregelt sind. Die Beschaffungen der IT-Ausstattung für die Schulen finden an zentraler Stelle im IT-Service statt. Im Zusammenhang mit der Ausstattung der Schulen ist es auch wichtig, ein ganzheitliches IT-Sicherheitskonzept zu verfassen, um einheitliche Standards zu gewährleisten. Dieses Sicherheitskonzept existiert bei der Stadt Schleiden nur teilweise, es gibt lediglich eine Dienstanweisung IT-Service für die Schulen.

Wichtig für die Steuerung ist ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten an zentraler Stelle. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Stadt Schleiden noch nicht. Die Aufbereitung ist mit höherem Aufwand verbunden, also sind diese Daten nicht auf „Knopfdruck“ verfügbar. Der IT-Service ist aber auch erst seit dem 01. Januar 2021 für die Ressourcen der Schulen zuständig, vorher haben die Schulen dies in Eigenregie gemanagt. Aktuell wird der Altbestand der IT-Geräte nach und nach durch den IT-Service inventarisiert. Alle Infos sollten immer griffbereit verfügbar sein. Damit fehlt aktuell noch eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und damit verbundenen Informationen zu verschaffen.

In diesem Zusammenhang gibt es konkrete Vorgaben mit festgelegten Ausstattungsstandards, um die Heterogenität der IT-Systeme infolge der pädagogischen Anforderungen auf das notwendige Minimum zu reduzieren (Warenkörbe). Im Medienkonzept sind neben Software- auch Hardwarestandards festgeschrieben.

Dies trägt insbesondere dazu bei, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards ist ein gutes Instrument, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So können für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten.

Die vorhandene Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn die Schulen sowie die Stadt im Rahmen einer definierten Arbeitsteilung und eines abgestimmten Kommunikationsprozesses gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste möglichst zu verhindern.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten der Stadt als auch bei den Schulen verteilt. Die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander sollten hinreichend definiert bzw. geregelt sein. Die Zuständigkeiten dazu sind bei der Stadt Schleiden über eine Dienstanweisung geregelt. Der First-Level-Support wird über Medienbeauftragte in den Schulen abgedeckt, der Second-Level-Support über den IT-Service der Verwaltung. Für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT stehen aus Sicht der Stadt hinreichende Personalressourcen (1,9 Vollzeit-Stellen) zur Verfügung.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Stadt wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Die „Meetingkultur“ ist auch Bestandteil des Medienentwicklungsplans der Stadt.

Die Schulverwaltung pflegt demnach eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen, hier wird u. a. auch das Thema IT aufgegriffen. Ein interdisziplinärer Austausch besteht aber nur teilweise. Die Kommunikation läuft in erster Linie durch den IT-Service, von hier bekommen die Schulen z. B. regelmäßig Sicherheitstipps per E-Mail. Darüber hinaus existiert noch eine Arbeitsgruppe "Digitalisierung Schulen" innerhalb der Stadtverwaltung, die sich im Rhythmus von ca. zwei Monaten trifft. Beteiligte Bereiche sind die Verwaltungsführung, der IT-Service, das Schulamt, die Finanzbuchhaltung und das Team Liegenschaften und Gebäudemanagement.

In den Medienentwicklungsprozess sind in der Regel aber auch weitere Beteiligte einzubinden. Dazu zählen erfahrungsgemäß neben dem IT-Service und der Schulverwaltung, das Gebäudemanagement sowie die Medienbeauftragten und Schulleitungen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Dieser bisher nicht vollständige interdisziplinäre Austausch birgt für die Stadt Schleiden auch hier Risiken für ihre Strukturen, da sie stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung abhängig sind.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Stadt Schleiden einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen Beteiligten einrichten.

### 3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Stadt Schleiden ist aufgrund ihrer Medienentwicklungsplanung mit der Digitalisierung ihrer Schulen schon vergleichsweise sehr gut vorangeschritten.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*
- *gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,*
- *die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

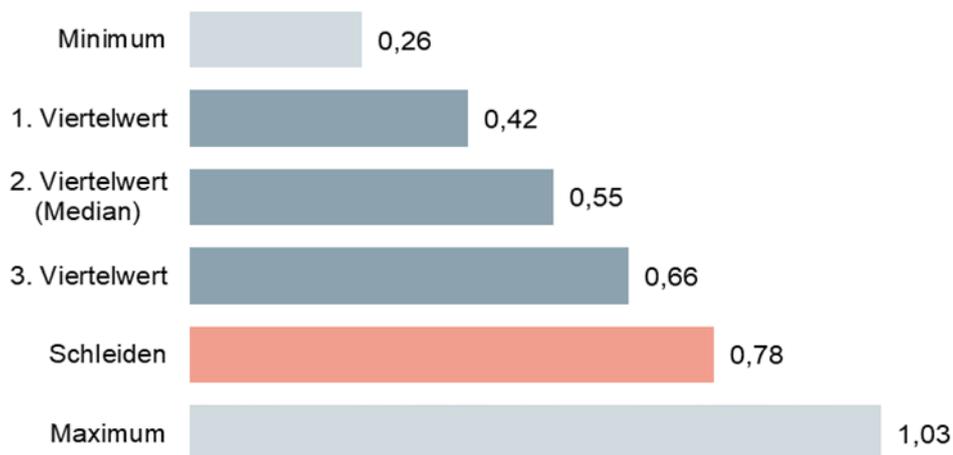
Die **Stadt Schleiden** hat in ihrem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan die Digitalisierung ihrer Schulen, auch begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über Programme wie z. B. „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“, bereits konsequent vorangetrieben.

Die Grund- und weiterführenden Schulen sind über Glasfaser mit einem Download von 100 Mbit/s und im Upload mit 50 Mbit/s an das Internet angebunden. Zukünftig soll das pädagogische Netz zusätzlich per Glasfaser mit 1.000 Mbit/s im Down- und 200 Mbit/s im Upload angebunden werden. Damit besitzen sie eine sehr gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN oder WLAN nutzbar ist.

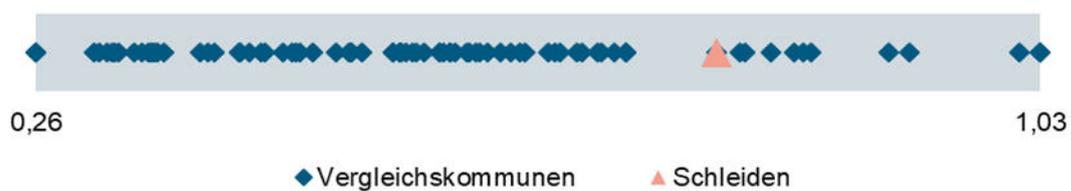
Die IT-Ausstattung entspricht dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von ca. zwei Jahren befindet sich die eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



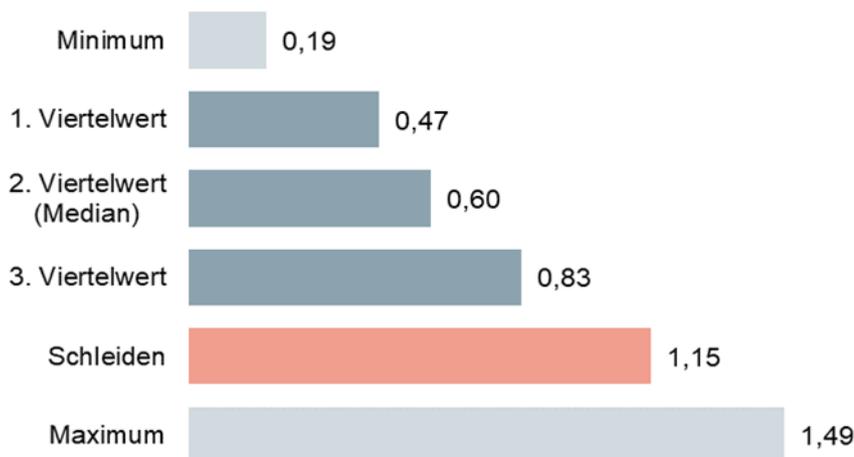
Diese Auswertung der Grundschulen ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,78 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch mehr als Dreiviertel der Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen ausgestattet. Die Stadt Schleiden liegt mit dem erreichten Ergebnis über dem 3. Viertelwert, d. h. sie gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Ausstattungsquote. Die Ausstattungsquoten in den zwei Grundschulen weichen nur leicht voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Kath. Grundschule	141	185	0,76
Städt. Grundschulverband	175	218	0,80
<b>Summe</b>	<b>316</b>	<b>403</b>	<b>0,78</b>

Auch wenn es in NRW einige Grundschulen mit höherer Ausstattungsquote gibt, hat die Stadt Schleiden die gemeldeten Anforderungen aus den Medienentwicklungsplänen ihrer Schulen erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht.

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Stadt Schleiden wie folgt:

**IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22**



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



Auch hier ist die Auswertung schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Ausstattungsquote an beiden weiterführenden Schulen liegt mit 1,15 über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen, d. h. alle Schülerinnen und Schüler sind mit Endgeräten ausgestattet. Die Ausstattungsquoten in den beiden Schulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Städt. Realschule	489	521	0,94
Städt. Johannes-Sturmius-Gymnasium	583	408	1,43
<b>Summe</b>	<b>1.072</b>	<b>929</b>	<b>1,15</b>

Die Anzahl der IT-Endgeräte Gymnasium ist deutlich höher als an der Realschule. Wenngleich die Ausstattungsquoten der beiden weiterführenden Schulen unterschiedlich ausgeprägt sind, werden aber die gemeldeten Ausstattungsbedarfe der Schulen mehr als erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier aktuell also auch nicht.

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schleiden wie folgt:

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

Geräteart	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer (6)	0,35	0,00	0,07	0,19	0,67	1,67	58
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,00	0,06	0,58	1,90	58
Interaktive Whiteboards / Tafeln (13)	0,76	0,00	0,00	0,32	1,00	1,75	58
Dokumentenkameras / Visualizer (19)	1,12	0,00	0,00	0,31	0,63	1,90	58

Dass die Quote aller Präsentationsgeräte in den 17 Klassen der Grundschulen zusammengenommen über 100 Prozent hinausgeht, ist darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Insgesamt zeigen die beiden Grundschulen der Stadt eine moderne Ausstattung mit Präsentationsmedien. In erster Linie wird auf Dokumentenkameras und interaktive Whiteboards als Präsentationsmedium gesetzt. Darüber hinaus stehen den beiden Grundschulen rechnerisch für 35 Prozent zusätzlich ein Beamer zur Verfügung. Großformatige Bildschirme spielen bei den Grundschulen keine Rolle.

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

Geräteart	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer (43)	1,16	0,00	0,26	0,42	1,73	2,60	43
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	2,95	43
Interaktive Whiteboards/Tafeln (15)	0,41	0,00	0,07	0,44	1,27	2,29	43
Dokumentenkameras/Visualizer (44)	1,19	0,00	0,00	0,06	0,44	3,87	43

An den weiterführenden Schulen wird auf den Einsatz von Dokumentenkameras und Beamern in den Unterrichtsräumen gesetzt. Hier steht in jeder der 37 Klassen ein Beamer und eine Dokumentenkamera zur Verfügung. Die Werte liegen in beiden Fällen deutlich über dem Median. Zusammengenommen ist damit in jedem Unterrichtsraum mehr als eine Möglichkeit der Präsentation gegeben. Die Stadt Schleiden folgt hier ebenfalls dem pädagogischen Medienkonzept der Schulen.

### 3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>40</sup>-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

#### → **Feststellung**

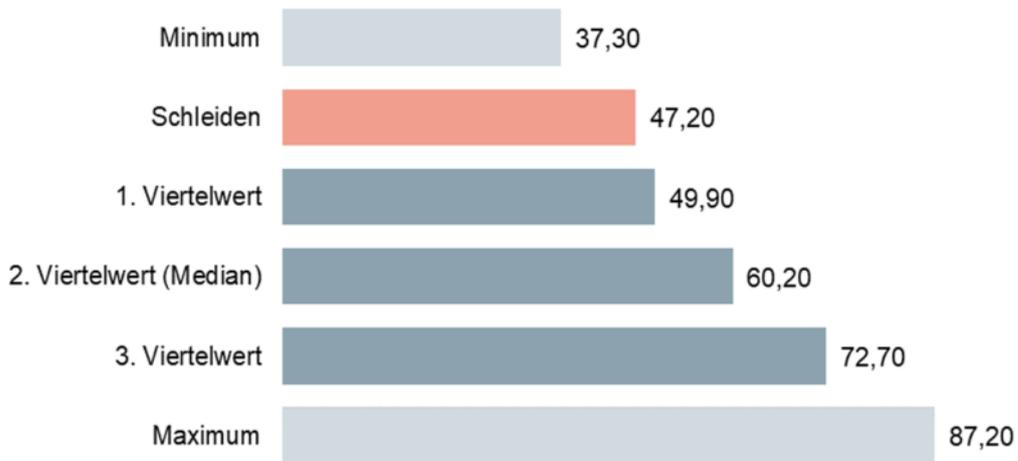
Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen deutliche Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei den Schulen der Stadt Schleiden zu minimieren. Teilweise sind technische Sicherheitsaspekte flutbedingt erst wieder im Aufbau.

*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 Schleiden** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

<sup>40</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



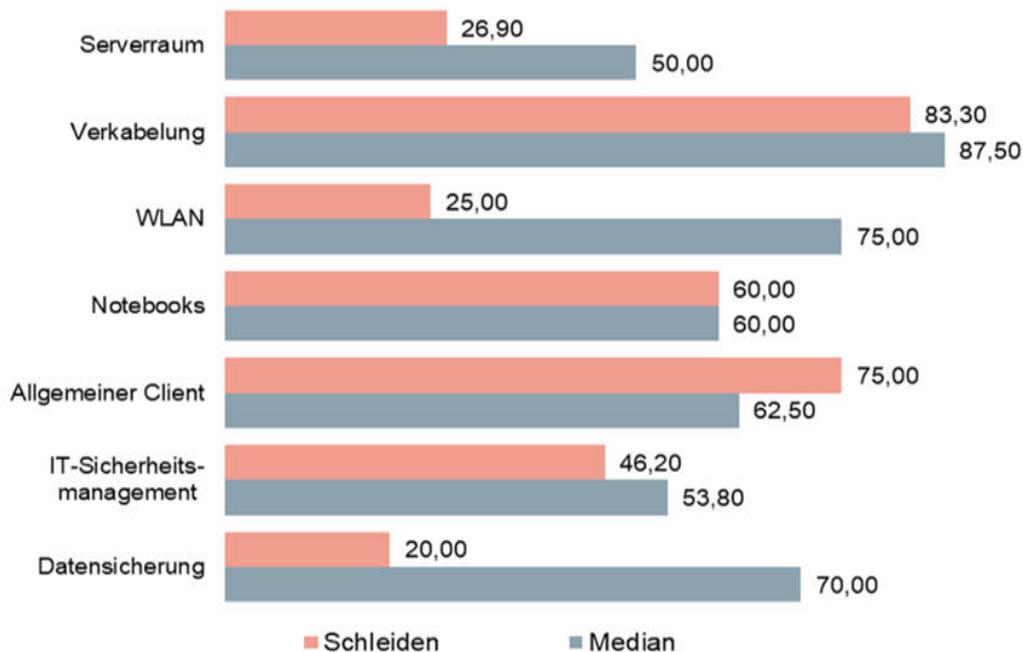
In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit nur 47,20 Prozent wird ein Erfüllungsgrad unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen erreicht.

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

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten Ergebnisse sind repräsentativ für alle Schulstandorte. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen noch in einigen Aspekten.

Die Bewertung der technischen Sicherheitsaspekte, insbesondere bei den Aspekten Serverraum und WLAN fällt bei den Schulen, bedingt durch die Hochwasserschäden, schlechter aus.

Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen aber auch Defizite im konzeptionellen Bereich. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

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

#### → Empfehlung

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

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Informationstechnik an Schulen</b>					
F1	Die Stadt Schleiden hat gute Grundlagen geschaffen, um ihre Schul-IT zu steuern. Es bestehen vereinzelt noch Optimierungsmöglichkeiten, um eine systematische und zielgerichtete Medienentwicklungsplanung zu erreichen.	105	E1.1	Die Stadt Schleiden sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und damit verbundenen Informationen zu verschaffen.	107
			E1.2	Zur Verbesserung der Kommunikation und um regelmäßige Abstimmungen vorzunehmen, sollte die Stadt Schleiden einen interdisziplinären Arbeitskreis mit allen Beteiligten einrichten.	109
F2	Bei den IT-Sicherheitsanforderungen bestehen deutliche Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken bei den Schulen der Stadt Schleiden zu minimieren. Teilweise sind technische Sicherheitsaspekte flutbedingt erst wieder im Aufbau.	113	E2	Die Stadt Schleiden sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	115

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schleiden 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**

In der Stadt Schleiden nehmen die Sterbefälle von 2019 bis 2021 zu. Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle schwankt im Betrachtungszeitraum, mit steigender Tendenz in 2021. Hier ergeben sich ordnungsbehördliche Bestattungsfälle überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen. Fälle, bei denen die Stadt keine Bestattung durchführen lässt, werden bisher nicht erfasst. Es ist also möglich, dass die Zahl der gemeldeten Bestattungsfälle höher ist.

Die Stadt Schleiden hält die **rechtlichen Bestimmungen** nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung werden gewahrt. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Schleiden rechtmäßig. Die bisher gleichzeitige Beauftragung einer Einäscherung mit der Bestattung sollte künftig getrennt erfolgen. Dadurch erhält die Stadt einen größeren Handlungszeitraum zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Schleiden ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen geltend. Sie erhebt seit 2023 eine dem Aufwand entsprechende Verwaltungsgebühr.

Verbindliche **Verfahrensstandards** zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Auch die Regelungen zur Rufbereitschaft sollten überarbeitet werden.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Stadt Schleiden beim **Fehlbetrag** für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle vergleichsweise hoch. Grund sind geringe Kostenerstattungen, nicht überdurchschnittlich hohe Aufwendungen. Dennoch sollte die Stadt durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

## 4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

## 4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Schleiden** 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 Schleiden befinden sich mit dem Altenheim der ev. Kirchengemeinde und der Seniorenresidenz Liebfrauenhof Schleiden GmbH zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Sie beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Schleiden maßgeblich, da die meisten Fälle aus den Seniorenheimen stammen. In Schleiden gibt es daneben ein Krankenhaus.

### Sterbefälle Schleiden 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	178	200	214

Die Zahl der Sterbefälle steigt in Schleiden von 2019 bis 2021 um rund 20 Prozent.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Schleiden 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	2	5	4
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung <sup>41</sup>	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	2	5	4

In der Stadt Schleiden schwankt die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Stadt Schleiden bei allen angegebenen Fälle eine ordnungsbehördliche Bestattung durch. Grund dafür ist, dass für gemeldete Fälle ohne Bestattung keine Fallakte angelegt wird. Auch wird kein Verzeichnis oder eine Liste geführt, in der alle Fälle erfasst werden. Künftig sollten alle gemeldeten Fälle dokumentiert werden. So können auch zu einem späteren Zeitpunkt Auskünfte gegeben werden, z.B., wenn Angehörige nachfragen.

#### → Feststellung

Gemeldete Bestattungsfälle ohne von der Stadt durchgeführte Bestattungen werden nicht systematisch erfasst.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schleiden sollte alle gemeldeten Fälle dokumentieren. Das gilt auch für solche, bei denen durch die Stadt keine Bestattung durchgeführt werden muss.

Die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung steigt in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2021. In diesem Zeitraum hat sich das Fallaufkommen mehr als verdoppelt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,53	3,81	3,03

<sup>41</sup> Die Fallzahlen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführter Bestattung wurde nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung von 2019 bis 2021 steigt im Eckjahresvergleich sowohl absolut gesehen als auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung. In der Zeitreihe nehmen die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner um rund 50 Prozent zu.

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

Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,03	0,00	0,00	0,80	1,89	10,02	74

Die Stadt Schleiden hat interkommunal verglichen in 2021 mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als die deutliche Mehrzahl der Vergleichskommunen. Das vergleichsweise hohe Fallaufkommen unterstreicht, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

## 4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im

Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

#### 4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

##### → **Feststellung**

Die Stadt Schleiden hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung ein.

Die Beauftragung der Urnenbeisetzung erfolgt gemeinsam mit der Einäscherung.

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

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

Die **Stadt Schleiden** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen. Demnach führt sie ordnungsbehördliche Erdbestattungen auskunftsgemäß grundsätzlich frühestens 24 Stunden und innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW wird eingehalten. Bei Einäscherungen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle wird die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung allerdings nicht ausgeschöpft. Die Beisetzung wird gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt.

##### → **Empfehlung**

Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.

Die Urne wird beim Krematorium aufbewahrt, sodass zu einem späteren Zeitpunkt eine Beisetzung durch Angehörige erfolgen kann. Vertraglich geregelt ist das allerdings nicht.

Das Ordnungsamt hat bei Urnenbestattungen nach der Einäscherung durch das zweistufige Beauftragungsverfahren mehr Zeit, um Angehörige zu ermitteln und ihnen zumindest noch die Beisetzung der Urne in Eigenregie zu ermöglichen bzw. aufzugeben.

## 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Schleiden führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Seit 2023 wird die Recherche nach Angehörigen mit einer Checkliste dokumentiert.

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

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

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

Die **Stadt Schleiden** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht vom Ordnungsamt der Stadt Schleiden veranlasst werden muss.

Die Stadt überprüft ihr Melderegister und das vom Standesamt geführte Personenstandsregister auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, ersucht die Stadt Schleiden die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Bestattungsfälle werden dem Ordnungsamt in der Regel von Seniorenpflegeeinrichtungen oder dem Schleidener Krankenhaus gemeldet. Die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes nimmt telefonisch Kontakt mit den Angehörigen auf, die ihr von diesen Einrichtungen benannt wurden. Die Pflegeeinrichtungen informieren das Ordnungsamt auch, ob bei der verstorbenen Person finanzielle Mittel vorhanden sind. Dann beauftragt das Ordnungsamt ein Bestattungsunternehmen mit dem Abtransport der verstorbenen Person.

Um festzustellen, ob weitere gleichrangige bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind, ermittelt die Stadt auch mögliche Geschwister. Sofern die Stadt zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch rechtzeitig vor Ablauf der Bestattungsfrist ermitteln kann, fordert sie diese sowohl mündlich als auch schriftlich zur eigenständigen Veranlassung der Bestattung auf. Alle vom Ordnungsamt kontaktierten Angehörigen erhalten zudem die Telefonnummer und weitere Kontaktdaten des eingesetzten Bestattungsunternehmens.

Sofern die Stadt eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, um die bestattungrechtlichen Fristen zu wahren, setzt die Stadt ihre Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort. Die Stadt dokumentiert die Ergebnisse zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen. Seit 2023 verwendet sie dazu eine Checkliste.

Nach Angabe des Ordnungsamtes war eine Begehung etwaiger Wohnräume von Verstorbenen bisher nicht notwendig. Die Stadt konnte bestattungspflichtige Angehörige unabhängig davon ermitteln. Sofern bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen Ermittlungen in Wohnräumen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich sind, führt die Stadt Schleiden diese im Vieraugenprinzip durch.

#### 4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Schleiden richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Stadt Schleiden** lässt ordnungsbehördliche Bestattungen als Feuerbestattung durchführen. Bestattet wird anonym in Urnenröhren auf einem Friedhof in Mechernich. Recherchen des Ordnungsamtes haben ergeben, dass diese Bestattungsform die wirtschaftlichste Art ist.

Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Schleiden die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Sie fragt dazu bei Betreuungspersonen nach, ob z.B. ein Testament vorliegt. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Schleiden bei den Erdbestattungen rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

#### 4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Stadt Schleiden führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Eine Ersatzvornahme führt die **Stadt Schleiden** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Auch bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragt die Stadt das durchführende Bestattungsunternehmen die Einäscherung und die Bestattung gleichzeitig.

Künftig sollte mit der Feuerbestattung nur die Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne für sechs Wochen beauftragt werden. Eine eingerichtete Wiedervorlage kann dann das Ordnungsamt an die Fristwahrung zur Urnenbeisetzung erinnern.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht fristgemäß eigenständig veranlassen. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Schleiden ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Schleiden weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Schleiden den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Stadt nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Schleiden macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Schleiden seit 2023.

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

Die **Stadt Schleiden** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Stadt seit 2023. Dadurch nutzt sie ihren Rechtsanspruch, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Die Höhe der Verwaltungsgebühr richtet sich nach dem Aufwand.

Die Stadt Schleiden setzt sich in allen Fällen vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

## 4.5 Verfahrensstandards

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

### → **Feststellung**

Die Stadt Schleiden bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.

*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 Schleiden** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Stadt per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der städtischen Dienstzeiten gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Stadt Schleiden einen Rufbereitschaftsdienst mit den Kommunen Hellenthal, Kall, Blankenheim und Nettersheim eingerichtet. Hier sind auch Beschäftigte ohne tiefe Fachkenntnis im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen eingesetzt. Die Mitarbeitenden des Ordnungsamtes der Stadt Schleiden werden von den Pflegeeinrichtungen auch an den dienstfreien Zeiten angerufen, sodass die Rufbereitschaft bisher nicht tätig werden musste. Die Stadt Schleiden sollte mit der Rufbereitschaft (und den örtlichen Pflegeeinrichtungen) das Vorgehen bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall abstimmen. In der Regel genügt es, mit einem Bestattungsunternehmen einen Jahresvertrag zu schließen. Das Bestattungsunternehmen kann dann den Abtransport der verstorbenen Person durchführen. Die Rufbereitschaft erhält die Kontaktdaten. Alle weiteren Aufgaben sind weniger zeitkritisch und können während der regulären Dienstzeiten durchgeführt werden.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte mit der Rufbereitschaft und den örtlichen Pflegeeinrichtungen das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in den dienstfreien Zeiten regeln.

In der Stadt Schleiden ist ein Bestattungsunternehmen ansässig. Es wird regelmäßig mit der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung beauftragt.

Die Stadt führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Akte. Hierin dokumentiert sie ihre Ermittlungstätigkeiten, um Angehörige zu ermitteln. Zudem hinterlegt sie den Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens und zur Entscheidung über die Bestattungsform. Nach der Ermittlung von Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW ermittelt die Stadt Schleiden auch etwaige zur Kostentragung verpflichtete Erben nach § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige oder zur Kostentragung verpflichtete Erben ausfindig machen konnte.

Die Vorgehensweise nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls ist in Schleiden nicht schriftlich dokumentiert. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten tragen jedoch wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein.

Folgende Standards bzw. Prozesse sollte das Ordnungsamt schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall, insbesondere auch die Ermittlung von Bestattungspflichtigen und Recherchen zur Willensbekundung Verstorbener,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen,
- Einhaltung des Vieraugen-Prinzips, Dokumentation.

Für die Ermittlung von Bestattungspflichtigen hat das Ordnungsamt bereits ein Formblatt entwickelt, das seit 2023 genutzt wird. Die Verfahrensstandards sollten auch in digitaler Form zugänglich sein. Notwendige Formulare, Vordrucke und standardisierte Bescheide können damit verknüpft oder hinterlegt werden. Interne Vermerke oder Beispielfälle können die Dokumentation ergänzen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, nehmen die Beschäftigten des Ordnungsamtes in unregelmäßigen Abständen an Weiterbildungen teil. Die letzte Fortbildung zum Themenbereich ordnungsbehördliche Bestattungen fand im März 2023 statt.

## 4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

### → Feststellung

Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen liegt 2021 über den Median. Ihre Kostenerstattungsansprüche kann die Stadt Schleiden nicht vollständig refinanzieren. Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind im Vergleichsjahr vergleichsweise günstig.

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

### 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

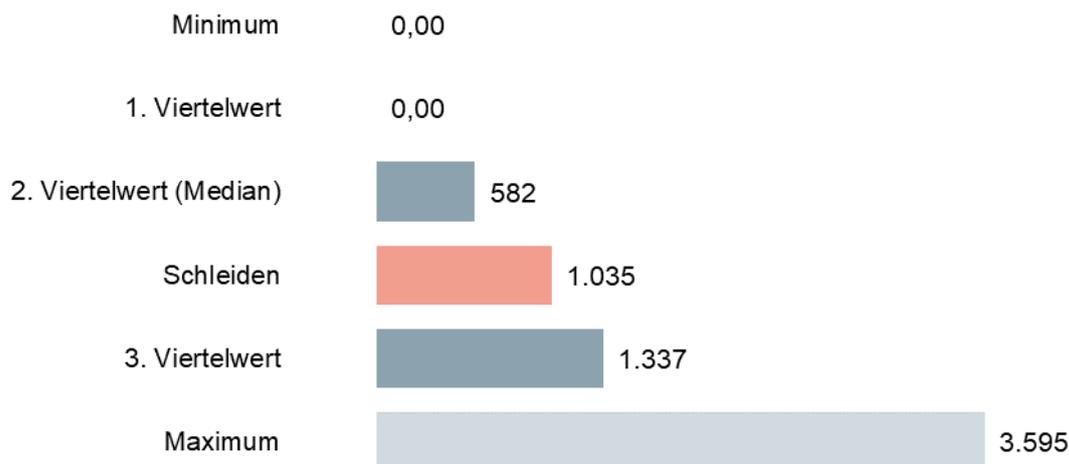
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Schleiden in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	659	1.558	1.035

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung schwankt in der Stadt Schleiden im Zeitreihenvergleich. Der höhere Fehlbetrag in 2020 ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt in drei der fünf Fälle keine Kostenerstattungen realisieren konnte.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schleiden prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Schleiden auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Stadt ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren. Dahingegen gelingt zahlreichen Vergleichskommunen im Jahr 2021, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle komplett zu refinanzieren. Die Stadt Schleiden liegt beim Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung über dem Median.

#### 4.6.2 Aufwendungen

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

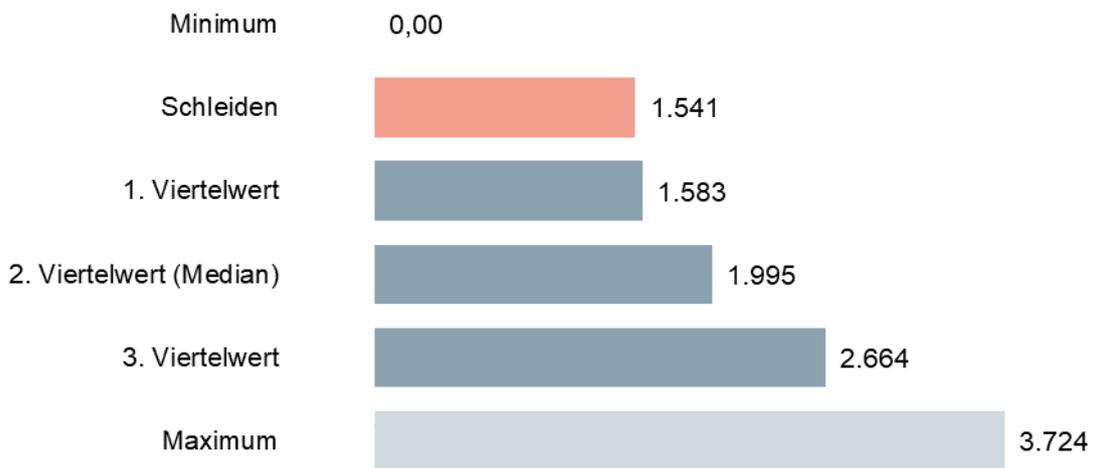
#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Schleiden in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.808	8.860	6.165

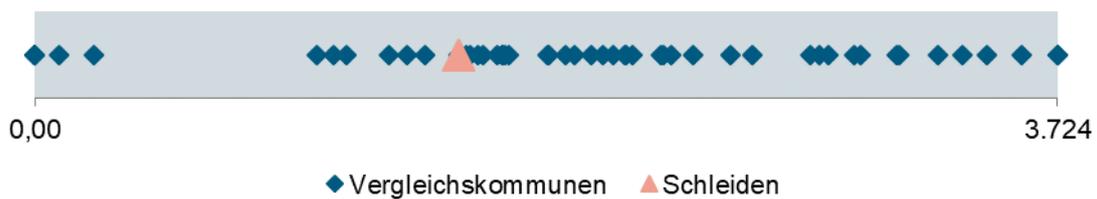
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.404	1.772	1.541

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt schwanken die Fallzahlen von 2019 bis 2021. Auch die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen weisen Unterschiede auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass 2020 z.B. auch eine Erdbestattung auf einem Schleidener Friedhof durchgeführt wurde. Diese war teurer als die Feuerbestattung in Mechernich.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schleiden hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen niedrigere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Schleiden im Schnitt rund 29 Prozent unter dem Median. Die niedrigen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind darauf zurückzuführen, dass die Stadt ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr ausschließlich als Feuerbestattungen durchführte. Wie in Kapitel 4.5 Verfahrensstandards dargestellt, arbeitet die Stadt Schleiden bei ordnungsbehördlichen Bestattungen mit dem ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Die Stadt hat mit diesem vereinbart, dass ordnungsbehördliche Bestattungen als sog. Sozialbestattungen durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken. Gleichwohl schreibt die Stadt Schleiden die

Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundung bei anderen, nicht ortsansässigen Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

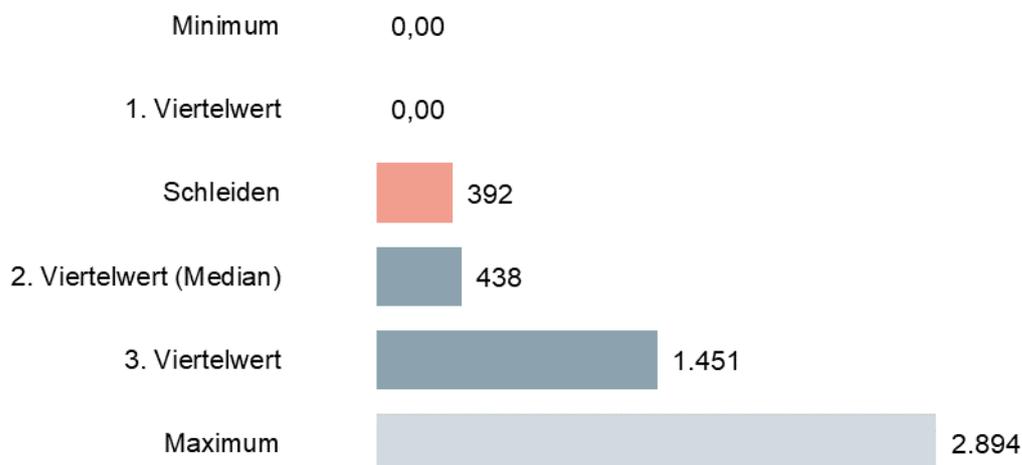
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

#### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Schleiden 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.490	0,00	1.567
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	745	0,00	392

Die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen haben sich in der Stadt Schleiden im Eckjahresvergleich von 2019 bis 2021 um rund 50 Prozent verringert. 2020 konnte keine Kostenerstattung verbucht werden.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schleiden ordnet sich im Jahr 2021 bei der Hälfte der Kommunen ein, die im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen geringere Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen. Nur in einem Fall konnte 2021 eine Kostenerstattung realisiert werden. In einem anderen Fall gab es ein Guthaben, das allerdings nicht alle entstandenen Kosten deckte. Wie zuvor dargestellt, hat Schleiden im Vergleichsjahr niedrige Kostenerstattungen, die die Positionierung negativ beeinflussen.

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Örtliche Strukturen</b>					
F1	Gemeldete Bestattungsfälle ohne von der Stadt durchgeführte Bestattungen werden nicht systematisch erfasst.	119	E1	Die Stadt Schleiden sollte alle gemeldeten Fälle dokumentieren. Das gilt auch für solche, bei denen durch die Stadt keine Bestattung durchgeführt werden muss.	119
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F2	Die Stadt Schleiden hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung ein. Die Beauftragung der Urnenbeisetzung erfolgt gemeinsam mit der Einäscherung.	121	E2	Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.	121
<b>Verfahrensstandards</b>					
F3	Die Stadt Schleiden bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.	125	E3.1	Die Stadt Schleiden sollte mit der Rufbereitschaft und den örtlichen Pflegeeinrichtungen das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in den dienstfreien Zeiten regeln.	125
			E3.2	Die Stadt Schleiden sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.	126
<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung</b>					
F4	Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen liegt 2021 über den Median. Ihre Kostenerstattungsansprüche kann die Stadt Schleiden nicht vollständig refinanzieren. Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind im Vergleichsjahr vergleichsweise günstig.	127	E4	Die Stadt Schleiden sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	130

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Friedhofswesen**

Die **Stadt Schleiden** unterhält in den Ortsteilen Schleiden, Gemünd, Oberhausen, Dreiborn, Herhahn und Olef kommunale Friedhöfe. Trauerhallen hat die Stadt seit 2017 nicht mehr. Die Flutkatastrophe 2021 hat den Friedhof im Ortsteil Gemünd massiv betroffen, der Wiederaufbau ist für 2023/2024 geplant.

Die **Friedhofsverwaltung** ist für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen zuständig. Die Steuerung des Bereiches ist langfristig geplant: für alle Friedhöfe liegen Konzepte vor, wie u.a. die Flächen reduziert werden sollen. Mit dem Beschluss „Optimierung des Friedhofswesens“ von 2016 wurden auch für die wenig genutzten Trauerhallen andere Lösungen gefunden.

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl von 54 Prozent ist vergleichsweise niedrig. Grund dafür sind die Bestattungen auf den örtlichen konfessionellen Friedhöfen und Bestattungsangebote, die es in Schleiden nicht gibt. Hier kann die Stadt ansetzen und ihr Bestattungsangebot erweitern. Z.B. gibt es bisher keine Bestattungen für Muslime. Auch Baumbestattungen könnten vermehrt angeboten werden. Ein Informationsaustausch mit den Kirchen und den Bestattungsunternehmen kann Hinweise geben, was von den Einwohnerinnen und Einwohnern gewünscht wird.

Die Bestattungszahlen haben sich in den letzten Jahren verringert. Dennoch liegt der **Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen über dem Median.

Der Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen hat sich im Zeitreihenvergleich deutlich verändert. Die Erdbestattungen werden nur selten gewünscht, der Anteil der Urnenbestattungen liegt 2021 bei rund 82 Prozent. Da der **Flächenbedarf** bei Urnengräbern geringer ist, hat das Nachfrageverhalten nach Urnenbestattungen deutlichen Einfluss auf den Flächenbedarf der kommunalen Friedhöfe. Die Stadt Schleiden hat die Entwicklung im Blick und für alle Friedhöfe Flächen ausgewiesen, auf denen keine Bestattungen mehr stattfinden sollen. Langfristig werden so die zu pflegenden Flächen geringer. Es sollte aber im Hinblick auf die Größe der Friedhofsflächen weiter geprüft werden, ob die bestattungsfreien Flächen erweitert werden können. In diese Prüfung sollten auch die gepachteten Flächen des Friedhofs im Ortsteil Gemünd einbezogen werden.

Die Daten zu den **Grün- und Wegeflächen** liegen der Stadt Schleiden nicht vor. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Schleiden ihre Datengrundlage hier verbessern. Aktuell können zu den Grün- und Wegeflächen einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die entsprechenden Daten fehlen.

Die **Öffentlichkeitsarbeit** hat die Stadt Schleiden 2023 intensiviert. Mit ihrer Homepage bietet sie Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen und damit einen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger sowie den Angehörigen.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Stadt Schleiden** liegt in der Eifel im Kreis Euskirchen. Die Stadt besteht aus dem Hauptort Schleiden sowie 17 Ortschaften. Es gibt aktuell sechs kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Die kommunalen Friedhöfe befinden sich in den Ortsteilen Schleiden, Gemünd, Oberhausen, Dreibern, Herhahn und Olef. Im Ortsteil Harperscheid befindet sich auf dem evangelischen Friedhof eine Kriegsgräberstätte, für die die Stadt zuständig ist. Es gibt daneben zwei konfessionelle Friedhöfe in den Ortsteilen Schleiden und Harperscheid. Der Friedhof in Gemünd ist teils städtisch und teils von der kath. Kirche gepachtet.

Schleiden war 2021 stark von der Flutkatastrophe betroffen: der Friedhof im Ortsteil Gemünd liegt direkt an der Olef und wurde fast vollständig zerstört.

Die Stadt hat ein breites Angebot an Grabarten. Es fallen z.B. die kleinen Gräber für ein- bis zwei Urnen auf. Sie sind so gestaltet wie Erdgräber, mit Umrandung und Grabstein.

In die Berechnung der Kennzahlen sind neben den kommunalen Friedhofflächen auch die gepachteten Flächen der katholischen Kirche eingeflossen.

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	6	1	1	3	8	15	45
Kommunale Friedhofsfläche in qm	69.464	7.774	32.294	42.561	69.116	165.018	45
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	53,74	14,38	53,16	76,15	93,36	155	44
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,66	1,20	1,86	2,24	2,73	5,74	44
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	84,76	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	7.818	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,27	0,72	2,78	3,37	4,63	9,57	45

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

Die gpaNRW hat während der überörtlichen Prüfung die Friedhöfe in den Ortsteilen Schleiden, Gemünd, Herhahn und Olef besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Die gesamte Friedhofsfläche ist im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner eher großzügig. Ein Grund dafür liegt in der Struktur des Stadtgebietes. Schleiden hat 18 Ortsteile und eine vergleichsweise große Stadtfläche. Sie liegt im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

Über 80 Prozent der Stadtfläche in Schleiden stehen zu Erholungszwecken zur Verfügung. Friedhöfe müssen für diesen Zweck nicht vorgehalten werden.

### → **Feststellung**

Die Bestattungsquote auf den Schleidener Friedhöfen liegt unter dem Median.

Rund 54 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert unter dem Median. In Schleiden gibt es zwei konfessionelle Friedhöfe. Ein weiterer Grund für die geringe Bestattungsquote ist die Nähe zu dem Friedwald in Bad Münstereifel und dem Waldfriedhof in Heimbach. Damit gibt es ein Angebot, das es bisher in Schleiden nicht vorhanden ist. In Schleiden gibt es zwei Seniorenpflegeeinrichtungen und ein Krankenhaus – verstorbene Personen dieser Einrichtungen lassen sich oft in ihren Heimatkommunen bestatten.

Der unterdurchschnittlichen Bestattungsquote sollte aktiv gegengesteuert werden. Hier bieten sich Treffen mit den ortsansässigen Bestattungsunternehmen oder den konfessionellen Kirchen zum Nachfrageverhalten der Einwohnerinnen und der Einwohner an. Auch die Politik könnte bei solchen Treffen einbezogen werden.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte z.B. bei Bestattungsunternehmen oder den Kirchen die Wünsche der Bürgerinnen und Bürgern erfragen. Sie kann dann ihr Bestattungsangebot anpassen und so die Bestattungsquote verbessern.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Schleiden deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Stadt Schleiden gepflegt werden. Bei anhaltendem Trend werden weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der Stadt Schleiden bereits seit 2016 vorhanden. Zur Entwicklung der Bestattungsflächen finden sich weitere Informationen in den Berichtsabschnitten 5.4.2 (Steuerung) und 5.6.3 (Entwicklung der Bestattungsfläche).

Die Stadt Schleiden beschäftigt sich kontinuierlich mit der Weiterentwicklung der vorhandenen Friedhofsflächen. Der von der Flutkatastrophe betroffene Friedhof in Gemünd erhält einen Holzpavillon und Sitzbänke. Er soll als Treffpunkt für Bürgerinnen und Bürgern dienen – nicht nur bei Bestattungen. Ökologisch wird er mit einer Wildblumenwiese und Nistkästen aufgewertet.

## 5.4 Friedhofsmanagement

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

### 5.4.1 Organisation

- Die Stadt Schleiden hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Alle Aufgaben werden im Team Finanzen, Steuern, Abgaben erledigt.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Schleiden** im Team 1.5 (Finanzen, Steuern, Abgaben) im Fachbereich Finanzen und IT. Hier werden die Bearbeitung der Bestattungen durchgeführt, Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt und das Beschwerdemanagement abgewickelt. Die Friedhofsverwaltung ist damit die zentrale Stelle, von der aus die Aufgabenerledigung gesteuert wird.

Die Bepanung der Friedhofsflächen, wie z.B. der Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern, wird ebenfalls im Team 1.5 vorgenommen. Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Stadt Schleiden eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt. Die Gebührenkalkulation findet im Fachbereich Finanzen und IT statt. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation finden sich im Berichtsabschnitt 5.5 (Gebühren).

### 5.4.2 Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Schleiden hat 2016 die Optimierung des Bestattungswesens beschlossen und weitgehend umgesetzt. Sie hat eine langfristige Planung der Friedhofsflächen, die auch 2018 fortgeschrieben wurde. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich bei der Definition von begleitenden Kennzahlen.

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

Die **Stadt Schleiden** hat bereits 2016 die Änderungen beim Bestattungsverhalten der Einwohnerinnen und Einwohner erkannt. Der Trend zur Urnenbestattung war deutlich erkennbar, auch die Nutzung der Trauerhallen und der Grabkammern war gering. Die politischen Gremien haben dem Handlungsbedarf Rechnung getragen und die Optimierung des Bestattungswesens in der

Stadt Schleiden beschlossen. Der Beschluss des Rates vom 08. Dezember 2016 (und die Fortschreibung des Friedhofsflächenkonzeptes vom 04. September 2018) beinhaltet u.a.

- den Rückbau bzw. die Umnutzung der Leichenhallen Dreiborn, Harperscheid, Herhahn, Gemünd und Schleiden
- die Reduzierung der Friedhofsflächen auf den Friedhöfen Schleiden, Gemünd, Dreiborn, Herhahn, Oberhausen und Olef und
- die Reduzierung des Überangebots der Grabkammern.

Die Beschlüsse wurden von der Friedhofsverwaltung weitgehend umgesetzt. So hat Schleiden heute keine Trauerhallen mehr. Zunächst wurden die ausgewiesenen Erweiterungsflächen auf den Friedhöfen Dreiborn, Herhahn, Schleiden und Olef mit zusammen 1.900 m<sup>2</sup> anderen Nutzungen zugeführt. In Olef ist so ein zusätzliches Baugrundstück entstanden. Langfristig ist eine Flächenreduzierung von weiteren 16.400 m<sup>2</sup> geplant. Empfehlenswert ist eine kontinuierliche Prüfung, ob weitere Flächen für die Friedhöfe entfallen können.

#### → **Empfehlung**

Die Optimierung der Friedhöfe sollte als kontinuierlicher Prozess angelegt sein.

Die selten genutzten Grabkammern auf den Friedhöfen in Schleiden und Gemünd sind in der Bilanz der Stadt nicht mehr vorhanden. Da ein Rückbau kostenintensiv ist, wurden Wildblumenwiesen angelegt.

Mit der „Optimierung des Bestattungswesens 2016“ ist eine langfristige Friedhofsplanung gegeben – die Grabvergabe erfolgt auf den Flächen, die langfristig im Bestand bleiben sollen.

Die Friedhofsverwaltung berichtet seitdem jährlich über die Entwicklung des Friedhofswesens. So werden u.a. die Anzahl der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen, die Entwicklung von Erd- und Urnenbestattungen oder die gewählten Grabarten berichtet.

Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt die Steuerung des Friedhofswesens somit auf Grundlage absoluter Ist-Werte und ihrer Entwicklung. Optimal sind konkrete und messbare Ziele, die mit Kennzahlen unterstützt werden sollten. Damit kann geprüft werden, inwieweit die Ziele erreicht werden.

Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

Daneben kann die Stadt Schleiden auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen für ihre Steuerung des Friedhofswesens nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schleiden sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Unterstützung mit Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.

### 5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt, in der auch die digitalisierten Friedhofspläne hinterlegt sind. Flächenangaben für die Funktions-, Grün- und Wegeflächen fehlen.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Schleiden** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Digitale Friedhofsansichten mit entsprechenden Grabstellen liegen vor. Es handelt sich um maßstabsgerechte Übersichtspläne, auf denen die Grabstellen mit den jeweiligen Grabarten eingetragen sind. Eine Bestandserfassung der belegten Grabstellen liegt ebenfalls vor.

Es fehlen noch weitere Daten, die für eine optimierte Steuerung notwendig wären. So sind Funktions-, Grün- oder Wegeflächen nicht in der Fläche erfasst. Zwar kennt die Stadt Schleiden Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich und kann diese auswerten, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Schleiden ihre Funktions-, Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen aufmessen.

### 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Die Stadt Schleiden informiert die Einwohnerinnen und Einwohner angemessen auf ihrer Homepage über die Friedhöfe.

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

Die **Stadt Schleiden** betreibt erst seit 2023 eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe. Die Kommunikation erfolgte bisher in der Regel über die Friedhofsverwaltung und die Bestattungsunternehmen. Die Stadt plante seit längerem, ihr Bestattungsangebot auf ihrer

Homepage vorzustellen. Aufgrund der Flut 2021 musste das Projekt verschoben werden. Auf der Homepage finden sich nun Fotos zu jedem einzelnen Friedhof, eine Beschreibung, wie man ihn erreichen kann und welche Grabarten dort angeboten werden. Kontaktdaten werden ebenfalls angegeben, auch die Friedhofssatzung und die Friedhofgebühren finden sich dort. Der Öffentlichkeitsauftritt trägt nun dazu bei, dass Interessierte die Möglichkeit erhalten, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Stadt Schleiden angebotenen Leistungen zu beschäftigen.

Die Stadt Schleiden sollte für sich entscheiden, ob sie mit weiteren Maßnahmen eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken. Auf diese Weise kann sich die Stadt Schleiden als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. So bieten sich auch Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen sowie Bürgerinnen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Sie unterstützen die Stadt Schleiden dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

Möglicherweise führt dies auch zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch Arbeitsentlastung bei der Friedhofsverwaltung.

## 5.5 Gebühren

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

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

### 5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Schleiden kalkuliert jährlich ihre Friedhofsgebühren und verrechnet dabei Über- und Unterdeckungen. In 2021 liegt der Kostendeckungsgrad knapp unter dem Maximalwert der Vergleichskommunen.

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

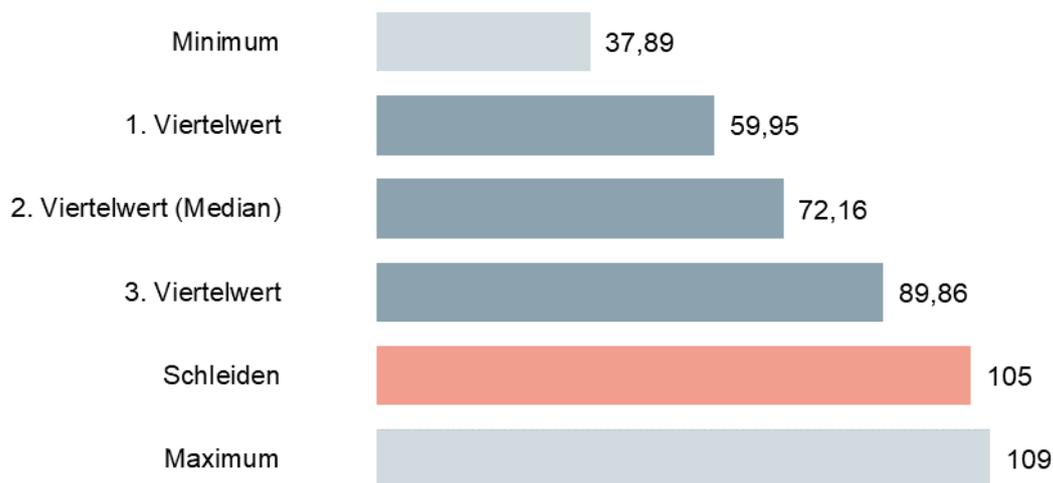
Die Gebühren werden in der **Stadt Schleiden** jährlich kalkuliert. Die Kalkulation wird im Team 1.5 (Finanzen, Steuern, Abgaben) vorgenommen. Die notwendigen Daten sind im Fachteam

vorhanden. Die Gebühren werden nach Bedarf angepasst. Die aktuelle Friedhofsgebührensatzung gilt seit dem 01. Januar 2020.

Grundsätzlich gilt, dass eine vollständige Kostendeckung erreicht werden sollte. Um die Kostendeckung zu ermitteln, ist eine Nachkalkulation erforderlich. Deren Ergebnis sollte in der Vorauskalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. Bei der Stadt Schleiden wird jährlich eine Nachkalkulation durchgeführt, in der die Über- und Unterdeckung einfließt.

Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträgen. Im Jahr 2021 erzielte die Stadt Schleiden bei den Friedhöfen eine Überdeckung von rund fünf Prozent.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Stadt Schleiden liegt in 2021 im interkommunalen Vergleich knapp unter dem Maximalwert. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen 2021 bei rund 186.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 176.500 Euro. Der Anteil für öffentliche Grünflächen heißt in Schleiden „Grünpolitischer Anteil“. Er beträgt in 2021 7.200 Euro, das entspricht fünf Prozent der Grünflächenpflege. Bis 2017 waren es zehn Prozent.

Der Zeitverlauf zeigt, dass der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen in Schleiden Schwankungen unterliegt.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Schleiden in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
78	112	90	105

#### 5.5.2 Grabnutzung

- Die Gebührensätze bei der Stadt Schleiden ergeben sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation und berücksichtigen sowohl fall- und flächenbezogene Kosten, als auch Vorteile der Nutzungsberechtigten. Sie werden somit angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>42</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die **Stadt Schleiden** hat ihre Gebührensätze an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten angepasst. Für die Kostenrechnung verwendet sie einen Kostenverteilungsschlüssel, in dem Fall- und flächenbezogene Kosten zu 90 Prozent und die Vorteilsbewertung zu zehn Prozent einfließen. Auch werden in der Gebührenkalkulation Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenkalkulation.

In der Gebührenkalkulation werden dafür die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Schleiden verschiedenen Faktoren. Das sind

- Pflegeaufwand - nach derzeitigem Wandel der Bestattungskultur ist ein pflegefreies Grab positiv für den Nutzungsberechtigten. Daher bedeuten 10 Punkte = kein Pflegeaufwand oder 1 Punkt = hoher Pflegeaufwand
- Verlängerungsoption - die Verlängerungsmöglichkeit eines Nutzungsrechtes ist für den Nutzungsberechtigten als Vorteil zu sehen. Daher bedeuten 0 = keine Verlängerung möglich, 1 = Verlängerung möglich
- Grablage wählbar - die Einflussmöglichkeit auf die Lage des Grabes ist trotz Wandel der Bestattungskultur als Vorteil anzusehen. 0 = keine Einflussmöglichkeit; 10 = Wahl möglich
- Folgekosten für die Grabunterhaltung für den Nutzungsberechtigten - 0= hohe Folgekosten durch Bepflanzung durch Grabgröße; 10 = kaum bis keine Folgekosten
- Nachfrage - 0 Sinkend; 10 Steigend

Die Gebührensätze bei der Stadt Schleiden ergeben sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation und berücksichtigen sowohl fall- und flächenbezogene Kosten, als auch

<sup>42</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Vorteile der Nutzungsberechtigten. Sie werden somit angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen.

### 5.5.3 Trauerhallen

- Die Stadt Schleiden hat ihre ehemals vier Trauerhallen neuen Nutzungen zugeführt oder sie abgerissen. Aufwand entsteht somit in diesem Bereich nicht mehr.

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

Auf den sechs kommunalen Friedhöfen hatte die **Stadt Schleiden** bis 2017 insgesamt vier Trauerhallen. Es gab bei einem Teil der Hallen Sanierungsbedarf. Da sie zudem selten genutzt wurden und daher nicht kostendeckend zu betreiben waren, hat die Stadt Schleiden 2015 beschlossen, sich von den Trauerhallen zu trennen. Zwei der Hallen wurden abgerissen: auf dem Friedhof Gemünd ist eine gepflasterte Freifläche entstanden, auf dem Friedhof Schleiden ein Parkplatz. Zwei weitere Trauerhallen wurden verpachtet. So wird die Trauerhalle auf dem Friedhof Dreiborn von Bürgerinnen und Bürgern als Lagerhalle genutzt.

## 5.6 Friedhofsflächen

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

### 5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

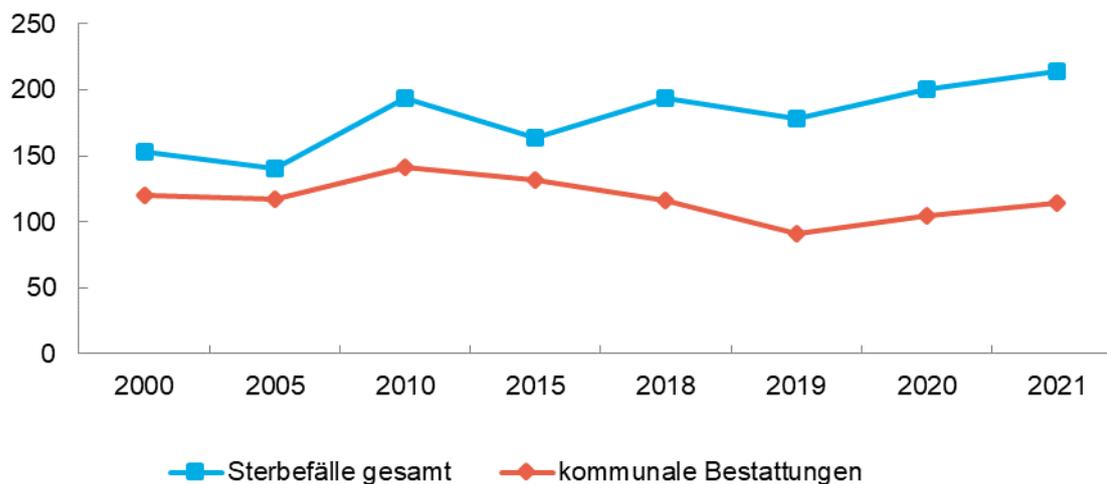
Die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der **Stadt Schleiden** ist in den letzten Jahren leicht gesunken. Das gilt allerdings nicht für die Sterbefälle.

### Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle in Schleiden

Jahr	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020	2021
Einwohnerinnen und Einwohner	13.919	13.957	13.425	12.869	13.193	13.053	13.128	13.191
Sterbefälle	153	140	194	164	194	178	200	214

Anfang der 2000er Jahre hatte die Stadt Schleiden rund 13.900 Einwohner, im Betrachtungsjahr 2021 waren es rund 13.200 Einwohner. Dies entspricht einer Abnahme von rund fünf Prozent. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Schleiden bis zum Jahr 2040 wieder um rund fünf Prozent ansteigen wird, auf dann ca. 13.861 Einwohner.

### Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Schleiden 2000 bis 2021



Die Sterbefälle haben sich seit dem Jahr 2000 um ca. 40 Prozent erhöht. Die kommunalen Bestattungen nicht, sie sind im Eckjahresvergleich um fünf Prozent gesunken. Verstorbene Personen lassen sich z.B. auch auf den konfessionellen Friedhöfen oder in ihren ehemaligen Heimatorten bestatten. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre lag die Anzahl der Sterbefälle bei 196, die der kommunalen Bestattungen bei 106. In den einzelnen Jahren ergaben sich leichte Schwankungen.

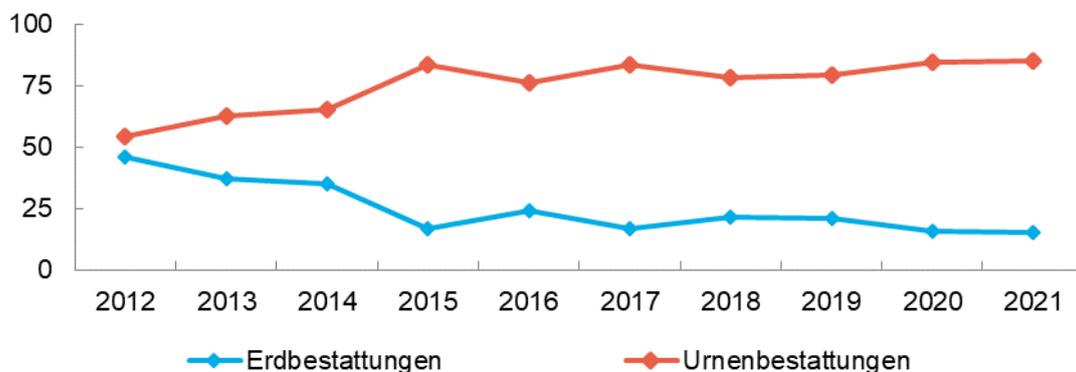
Bei den Sterbefällen gehen die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 von einer leicht steigenden Anzahl auf etwa 208 Sterbefälle aus.

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

Kennzahlen	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	17,39	6,25	22,85	33,94	44,10	64,86	44
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	81,74	29,73	54,91	64,39	73,76	93,75	44

Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass der Anteil der Erdbeisetzungen niedrig, bzw. der Anteil der Urnenbeisetzungen hoch ist.

**Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Schleiden 2012 bis 2021**



Der Anteil der Urnenbestattungen liegt seit Jahren über dem der Erdbestattungen. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigt, wird sich der Anteil vermutlich weiter erhöhen.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. In Schleiden werden bei den Sargbestattungen vor allem Erdwahlgräber gekauft. Ein Erdwahlgrab hat eine 30 Jahre lange Nutzungsdauer. Es ist eine mehrstellige Grabstätte, in der auch statt eines Sarges zwei Urnen bestattet werden können. Bei den Urnengräbern mit einer Nutzungsdauer von 15 Jahren handelt es sich u.a. um Urnenreihen- und Urnenwahlgräber. Das geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert. Urnengräber sind im Flächenbedarf deutlich geringer und das Nutzungsrecht läuft schneller ab. Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit hat die Stadt Schleiden sich richtig entschieden, Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

Dieser Prozess sollte laufend fortgeführt werden. Neben der bereits genannten weiteren Reduzierung der Friedhofsflächen kann die Stadt Schleiden ihr Bestattungsangebot weiterentwickeln.

## 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

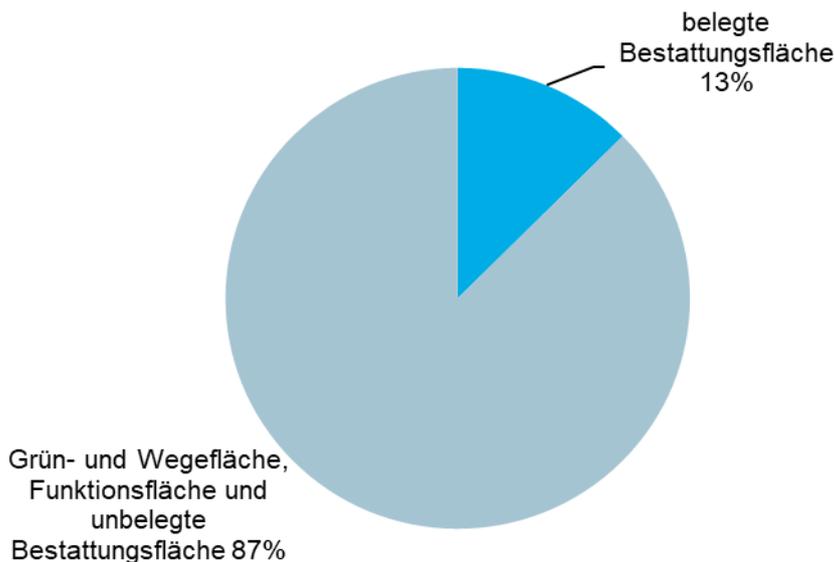
- Die Stadt Schleiden hat keine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Funktions-, Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der belegten Grabstellen beträgt rund dreizehn Prozent.

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

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

Bei der **Stadt Schleiden** kann die Aufteilung der Friedhofsflächen nicht vorgenommen werden: Zwar liegen bei den Grabarten die Anzahl der belegten Gräber vor, allerdings fehlen die Grün-, Wege- und die Funktionsflächen. Diese zu ermitteln wurde bereits im Berichtsabschnitt 5.4.3 (Digitalisierung) empfohlen.

### Flächenanteile an der Friedhofsfläche Schleiden in Prozent



Die Belegungssituation auf den Friedhöfen der Stadt Schleiden entspricht etwa der jeder zweiten Kommune im Vergleich. Nur etwa dreizehn Prozent der Friedhofsflächen sind mit Grabstellen belegt. Für die überörtliche Prüfung hat die Friedhofsverwaltung die Wegeflächen des Friedhofs Herhahn ermittelt. Es handelt sich um 15 Prozent der Friedhofsfläche.

In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führt zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Die Stadt Schleiden hat das schon frühzeitig erkannt und steuert die Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig.

Die gesamten zur Verfügung stehenden Bestattungsflächen konnten für die Stadt Schleiden nicht angegeben werden. Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich daher nur zur Orientierung dar.

**Flächenanteile der Grabarten 2021**

Kennzahl	Schleiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	10,83	23,07	36,65	43,39	89,33	25
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	9,60	20,58	31,86	41,74	84,60	25
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	1,01	1,82	3,14	4,41	6,10	25

In den bisher von der gpaNRW durchgeführten Prüfungen des Friedhofswesens konnte in zahlreichen Kommunen festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht.

Diese Verteilung gilt auch für die Friedhöfe der Stadt Schleiden. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Schleiden zum Teil ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten. Die Stadt Schleiden achtet bei der Vergabe darauf, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Positiv ist dabei, dass für jeden Friedhof Flächen ausgewiesen sind, die langfristig anderen Nutzungen zugeführt werden sollen.

### 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Schleiden ist bestrebt, Grabflächen/Grabfelder freizuziehen, um diese zu überplanen. Das geht aus der Friedhofsentwicklungsplanung („Optimierung der Friedhofsflächen“) der Stadt hervor.

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

Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Obwohl in der **Stadt Schleiden** die Bestattungszahlen kontinuierlich steigen und auch die Prognose bis 2040 entsprechend ist, entstehen weitere unbelegte Flächen durch freiwerdende Erdgrabstellen und einer steigenden Nachfrage nach Urnengräbern.

#### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Schleiden

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	14
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	80
Neukäufe Urnengräber 2021	23
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	49

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 14 Neukäufen stehen 80 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit 66 Erdgräber an die Stadt Schleiden zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe ebenfalls geringer als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Wie bei den Erdgräbern sind auch bei den Urnengrabstellen bereits jetzt freie Kapazitäten vorhanden.

Die Stadt Schleiden hat auf allen Friedhöfen Flächen ausgewiesen, auf denen keine neuen Grabstellen ausgewiesen werden. Beilegungen sind dort noch möglich. Langfristig sollen noch rund 27 Prozent der vorhandenen Friedhofsflächen anderen Nutzungen zugeführt werden.

Für eine Teilfläche des Friedhofs Gemünd ist eine alternative Nutzung kaum möglich. Hier sind Betongräber vorhanden. Diese auszubauen ist kostenintensiv. Allerdings könnte die Fläche pflegeleicht, z.B. mit Bäumen und/oder einer Wildblumenwiese gestaltet werden. Eine solche Wildblumenwiese wurde bereits auf dem Friedhof Oberhausen angelegt und eine neue ist in Gemünd geplant.

Der Friedhof Gemünd war durch die Flutkatastrophe 2021 massiv betroffen. Freiwillig helfende Personen haben zwar schon einige Schäden beseitigt, allerdings stehen größere Bauarbeiten wie die Neuanlage von Grün- und Wegeflächen noch aus. Die Friedhofsplanung für die Wiederherstellung des Friedhofes sieht auch eine Sternenkinder-Bestattungsfläche vor.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

### 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Die Stadt Schleiden hat bisher die Grün- und Wegeflächen nicht erfasst.

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

Die **Stadt Schleiden** hat ihre Grün- und Wegeflächen bisher nicht nach Quadratmeter erfasst. Angaben zu den Strukturen der Grünflächen (Vegetationsarten) sind ebenfalls nicht vollständig bekannt. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Stadt ausreichend. Die Beschaffenheit der Wege ist auf allen Friedhöfen einheitlich. Die Hauptwege sind asphaltiert, oder sollen es werden. Die Nebenwege sind geschottert. Die Gräber sind in der Regel mit Naturstein eingefasst, oft zusätzlich mit Schotter umrandet. Für die Unterhaltung ist das eine gute Lösung, da die Rasenflächen einfacher gemäht werden können.

Der Friedhof im Ortsteil Schleiden liegt an einem steilen Hang und ist terrassenförmig angelegt. Diese Terrassenflächen sind mit Hecken eingefasst. Auch wenn auf diesen zum Teil schon keine Gräber mehr vorhanden sind, verursachen sie doch einen erheblichen Pflegeaufwand. Einzelne Hecken könnten entfernt oder aus der Pflege herausgenommen werden, um den Heckenschnitt zu reduzieren. Auch könnte ein Angebot an Baumbestattungen auf diesen Flächen geschaffen werden.

Mit den aktuellen Daten kann die Stadt Schleiden die zu unterhaltende Fläche nicht ermitteln. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten.

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. In der nachfolgenden Tabelle bieten wir der Stadt Schleiden die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

## Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Schleiden	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.	14,45	34,45	45,52	56,43	78,84	27
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	31,56	44,21	52,38	64,87	76,93	24
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	23,07	35,13	47,62	55,79	68,44	24

### 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

#### → Feststellung

Die Datenlage der Stadt Schleiden ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.

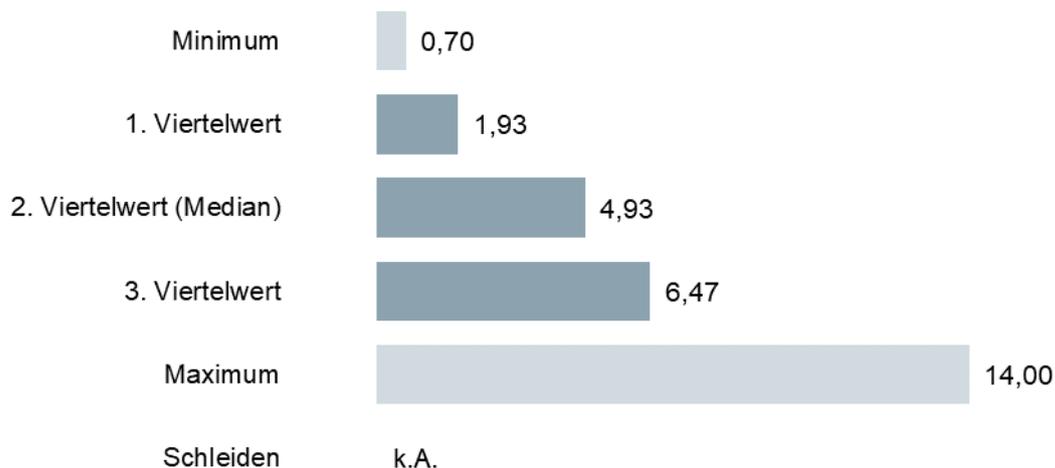
*Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflächen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie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

Für die **Stadt Schleiden** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche nicht bilden, da die zur Berechnung notwendigen Daten nicht erfasst werden. Somit fehlen wichtige Informationen zur Steuerung. Sobald die die Unterhaltungskosten flächenbezogen vorliegen, können sie in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

#### → Empfehlung

Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege sollten flächenbezogen berechnet werden.

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



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



Die Grünflächenpflege erfolgt in Schleiden durch Privatpersonen. So hat jeder Friedhof eine Friedhofspflegeperson, die dafür eine Aufwandsentschädigung erhält. Die Friedhöfe sind sehr gepflegt.

Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege sind in den Vereinbarungen mit den Friedhofspflegerinnen und Friedhofpflegern definiert. So wird für die Rasenflächen eine Wuchs- und eine Schnitthöhe festgelegt. Die Häufigkeit der Rasenmähd richtet sich dann nach dem Wachstum. Hecken- und Baumschnitte finden mindestens einmal jährlich statt. Auch für die Unterhaltung der Wege gibt es detaillierte Vorgaben. Sie betreffen u.a. die Beseitigung von Wildkräutern oder den Winterdienst. Die Vereinbarungen gelten für jeweils drei Jahre.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Örtliche Strukturen</b>					
F1	Die Bestattungsquote auf den Schleidener Friedhöfen liegt unter dem Median.	137	E1	Die Stadt Schleiden sollte z.B. bei Bestattungsunternehmen oder den Kirchen die Wünsche der Bürgerinnen und Bürgern erfragen. Sie kann dann ihr Bestattungsangebot anpassen und so die Bestattungsquote verbessern.	137
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F2	Die Stadt Schleiden hat 2016 die Optimierung des Bestattungswesens beschlossen und weitgehend umgesetzt. Sie hat eine langfristige Planung der Friedhofsflächen, die auch 2018 fortgeschrieben wurde. Verbesserungsmöglichkeiten zeigen sich bei der Definition von begleitenden Kennzahlen.	138	E2.1	Die Optimierung der Friedhöfe sollte als kontinuierlicher Prozess angelegt sein.	139
			E2.2	Die Stadt Schleiden sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Unterstützung mit Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.	140
F3	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt, in der auch die digitalisierten Friedhofspläne hinterlegt sind. Flächenangaben für die Funktions- Grün- und Wegeflächen fehlen.	140	E3	Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Schleiden ihre Funktions-, Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen aufmessen.	140
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F4	Die Datenlage der Stadt Schleiden ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.	151	E4	Die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege sollten flächenbezogen berechnet werden.	151

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

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