

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt
Horn-Bad Meinberg
im Jahr 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horn-Bad Meinberg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Horn-Bad Meinberg	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Horn-Bad Meinberg	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Horn-Bad Meinberg	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	60

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der Örtlichen Rechnungsprüfung	86
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	88
2.5	Sponsoring	92
2.6	Nachtragswesen	94
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	94
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	96
2.7	Maßnahmenbetrachtung	97
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
3.	Informationstechnik an Schulen	102
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	IT an Schulen	103
3.3.1	IT-Steuerung	104
3.3.2	Stand der Digitalisierung	108
3.3.3	IT-Sicherheit	111
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	114
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	115
4.3	Örtliche Strukturen	116
4.4	Rechtmäßigkeit	117
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	118
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	119
4.4.3	Art der Bestattung	120
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	121
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	122
4.5	Verfahrensstandards	122
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	124
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	124
4.6.2	Aufwendungen	125
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	127

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
5.	Friedhofswesen	131
5.1	Managementübersicht	131
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	132
5.3	Örtliche Strukturen	133
5.4	Friedhofsmanagement	134
5.4.1	Organisation	134
5.4.2	Steuerung	135
5.4.3	Digitalisierung	136
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	137
5.5	Gebühren	137
5.5.1	Kostendeckung	138
5.5.2	Grabnutzung	139
5.5.3	Trauerhallen	141
5.6	Friedhofsflächen	143
5.6.1	Einflussfaktoren	143
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	146
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	147
5.7	Grün- und Wegeflächen	149
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	149
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	150
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	Kontakt	156

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horn-Bad Meinberg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Horn-Bad Meinberg 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 Horn-Bad Meinberg** entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Die Stadt erreichte 2018 bis 2021 ausgeglichene Haushalte. Auch strukturell - nach Bereinigung von Sondereffekten und von Schwankungen bei den Erträgen aus Steuern und Zuwendungen - war der Haushalt 2021 ausgeglichen.

Die positive Entwicklung setzt sich jedoch voraussichtlich nicht fort. Die **Haushaltsplanungen** sehen negative Jahresergebnisse für die kommenden Jahre vor. Treten die Ergebnisse wie geplant ein, wird sich das ohnehin schon vergleichsweise niedrige **Eigenkapital** weiter verringern.

Gleichzeitig zeichnet sich ein Anstieg der **Schulden** durch die im Haushaltsplan ausgewiesenen Investitionen ab. Ein hohes bilanzielles Durchschnittsalter bei den Straßen und bei einigen Gebäuden könnte mittel- und langfristig zu einem weiter steigenden Investitionsvolumen und einem entsprechenden Finanzierungsbedarf führen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat aktuell spiegelbildlich zum niedrigen Eigenkapital vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten.

Die positiven Jahresergebnisse der Stadt Horn-Bad Meinberg haben für eine wesentliche Entlastung der städtischen Haushaltssituation gesorgt. Angesichts der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre, des niedrigen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten sollte die Stadt den Konsolidierungskurs jedoch beibehalten.

Ein effektives **Controlling** kann die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Wir empfehlen der Stadt, das in Teilbereichen bereits vorhandene Controlling einschließlich Berichtswesen weiter auszubauen.

Die Stadt Horn Bad-Meinberg nutzt die Möglichkeiten zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung und überträgt besonders im investiven Bereich nicht in Anspruch genommene **Haushaltser-**

mächtigungen ins jeweilige Folgejahr. Die um die übertragenden Ermächtigungen erhöhten investiven Haushaltsansätze hat die Stadt jedoch bisher nur zu einem vergleichsweise geringen Teil ausgeschöpft. Möglichst sollten Ermächtigungen nur übertragen und neue Ansätze nur gebildet werden, wenn die zugrundeliegenden Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden können. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat dieses erkannt und 2021 nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen nur soweit erforderlich neu veranschlagt. Dies fördert die Transparenz in der Haushaltsplanung.

Zur Haushaltskonsolidierung können zudem **Fördermittel** beitragen. In Horn-Bad Meinberg akquirieren und verwalten die jeweiligen Fachabteilungen die Fördermittel eigenverantwortlich. Dieses dezentrale Fördermittelmanagement sollte die Stadt um eine zentrale Datei oder Datenbank mit den wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten ergänzen. Das würde unter anderem die fristgemäße Einhaltung von Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand und insgesamt ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen unterstützen.

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

Im **Vergabewesen** nutzt die Stadt Horn-Bad Meinberg im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit das Fachwissen der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Das fördert rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Im Zuge der Korruptionsprävention sollte die Stadt zwischen dem Vergabeverfahren und der Ausführung einer Maßnahme noch strikter trennen.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg spiegelt nicht mehr die aktuelle Rechtslage wider. Teilweise werden die dort vorgeschriebenen Vergabeverfahren nicht eingehalten, Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten nicht erfüllt sowie Nachtragsverfahren unterlassen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bereits während dieser Prüfung damit begonnen, die Dienstanweisung Vergabe zu überarbeiten.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg beschreibt in verschiedenen internen Regelungen präventive Maßnahmen gegen Korruption. Sie hat jedoch die Verpflichtung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht erfüllt. Wir empfehlen in diesem Zusammenhang, die bereits beabsichtigte Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Mitarbeitenden zeitnah durchzuführen. Mit einer eigenen Dienstanweisung Korruption könnte die Stadt zudem vorbeugende Regelungen treffen, um die Verwaltung und ihre Bediensteten vor Korruptionsvorwürfen zu schützen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bereits signalisiert, auf Grundlage der Musterdienstanweisung der gpaNRW eine Dienstanweisung Korruption zu erarbeiten.

Sofern sich nach Abschluss von Maßnahmen wesentliche Differenzen zwischen den Auftragswerten und den Abrechnungssummen ergeben, sollte die Stadt Horn-Bad Meinberg diese Abweichungen analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse zu den Ursachen der Abweichungen können für die Planung und Durchführung künftiger Vergabemaßnahmen hilfreich sein.

Im Bereich der **Informationstechnik (IT) an Schulen** ist die Stadt Horn-Bad Meinberg strategisch sehr gut aufgestellt. Dazu trägt besonders der schulübergreifende Medienentwicklungsplan bei. Die Ausstattung der Schulen mit IT befindet sich qualitativ auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Zudem hat die Stadt Horn-Bad Meinberg als Schulträger gute räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Sicherheitsrisiken in der Schul-IT zu reduzieren. Trotzdem gibt es noch einzelne Verbesserungsmöglichkeiten.

Im **Friedhofswesen** verändern sich in Horn-Bad Meinberg wie in vielen anderen Kommunen die Bestattungskultur und das Nachfrageverhalten. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Die Stadt Horn-Bad Meinberg stellt sich hierauf mit Angeboten wie zum Beispiel Bestattungen in Stelen und im Urnenwald ein.

In Horn-Bad Meinberg gibt es seit 2007 mehr Urnen- als Sargbestattungen. Dadurch werden weniger Flächen für Bestattungen benötigt als in der Vergangenheit. In der Folge steigen die Überkapazitäten mit Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt. Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Horn-Bad Meinberg geringer als bei vielen anderen Kommunen. Insofern ist es wichtig, dass die Stadt ihre Strategie weiterverfolgt, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken.

Um hier noch zielgerichteter steuern zu können, sollte die Stadt für die kommunalen Friedhöfe zusätzliche Daten erheben und analysieren, unter anderem zu den Grün- und Wegeflächen. Die Datengrundlage könnte die Stadt auch für einen langfristig ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan nutzen.

Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt Horn-Bad Meinberg eine geringere Kostendeckung als ein Großteil der Vergleichskommunen. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch weitere zu erwartende Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen. Daher empfehlen wir zunächst festzulegen, welches Angebot an Trauerhallen die Stadt Horn-Bad Meinberg dauerhaft vorhalten möchte.

In Horn-Bad Meinberg ist die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** von 2019 bis 2021 gestiegen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Angesichts der steigenden Fallzahlen empfehlen wir zusätzliche Checklisten und Arbeitshilfen. Diese können zur Rechtssicherheit in der Fallbearbeitung und zum Wissensmanagement beitragen.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Horn-Bad Meinberg ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Sie erhebt zudem eine Gebühr, um verursachungsgerecht den entstehenden Verwaltungsaufwand zu decken.

Im interkommunalen Vergleich 2021 sind sowohl der Fehlbetrag als auch die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle hoch. Die Stadt sollte durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Horn-Bad Meinberg

0.2.1 Strukturen

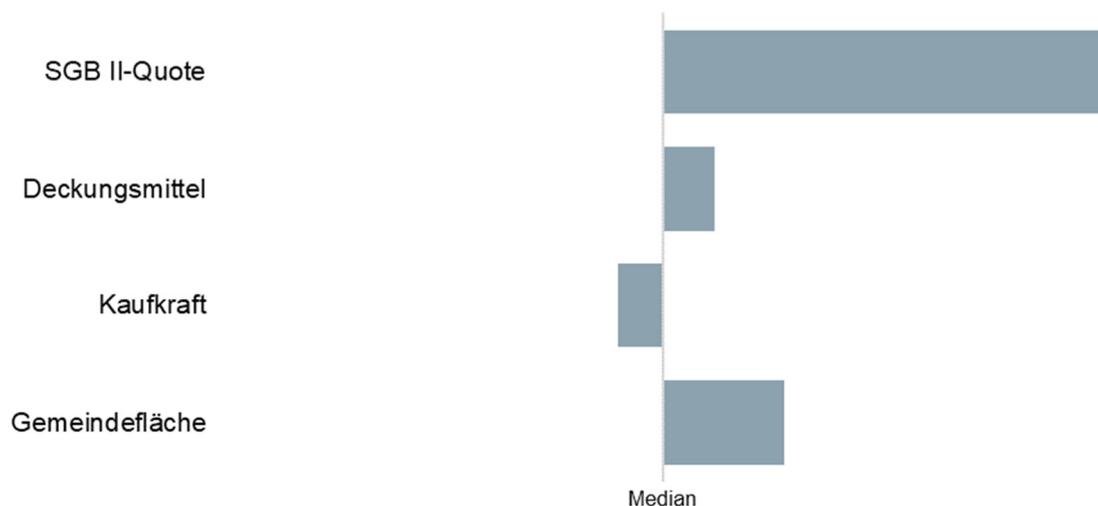
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Horn-Bad Meinberg 2021



Intrakommunaler Vergleich

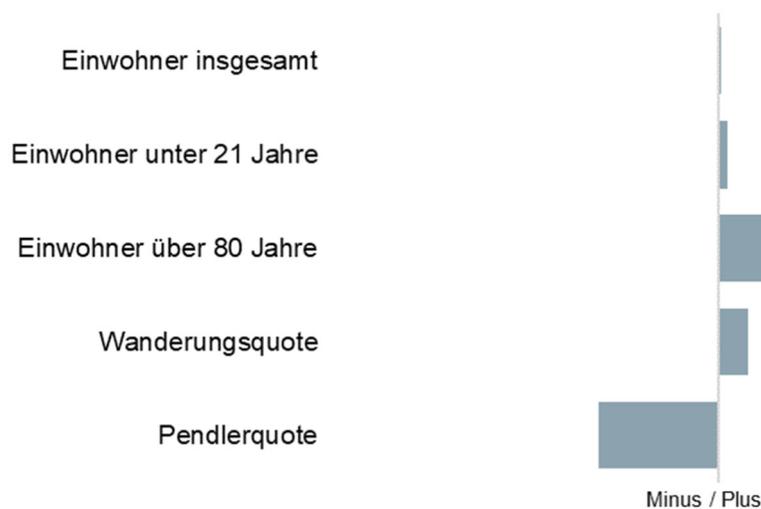
Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw.

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

die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

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.

Strukturmerkmale Stadt Horn-Bad Meinberg 2021



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Horn-Bad Meinberg sind im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2017 im Wesentlichen unverändert.

Der Anteil von Personen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten, ist in Horn-Bad Meinberg vergleichsweise hoch. Die durchschnittliche Kaufkraft je Einwohner liegt etwas unterhalb des mittleren Wertes der Kommunen gleicher Größenklasse.

Die Erträge aus Zuweisungen und Steuern stehen dem Haushalt als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Sie sind in Horn-Bad Meinberg etwas höher als der mittlere Wert der Vergleichskommunen.

Die Fläche der Stadt Horn-Bad Meinberg ist mit 90 qm überdurchschnittlich. Ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, besonders bei den Straßen und der sonstigen Infrastruktur.

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

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hatte am 31. Dezember 2021 rund 17.100 Einwohner. Die Bevölkerungszahl zeigt sich damit seit Jahren stabil. Anders als in vielen anderen Kommunen ist der

Anteil der Jugendlichen unter 21 Jahre gewachsen. Der Anstieg bei den über 80-Jährigen entspricht dagegen dem landesweiten Trend.

Zur stabilen Bevölkerungsentwicklung trägt auch die Wanderungsquote bei. Horn-Bad Meinberg hat mehr Zuzüge als Fortzüge zu verzeichnen. Typisch für eine Kommune dieser Größenordnung gibt es in Horn-Bad Meinberg mehr Berufs-Auspendler als -Einpendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Horn-Bad Meinberg lässt die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW in ihre Arbeit einfließen. Der Bericht zur überörtlichen Prüfung 2017 ist allen Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat über die Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts beraten. Zu allen Punkten hat die Verwaltung einen Bericht und einen Beschlussvorschlag erarbeitet.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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.

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune

mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Horn-Bad Meinberg hat die gpaNRW vom März 2022 bis Juni 2023 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Horn-Bad Meinberg hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Horn-Bad Meinberg überwiegend die Daten des Jahres 2021

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Andreas Pickhard
Informationstechnik an Schulen	Mathias Elbers
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

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

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den jeweiligen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 13. März 2023 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 30. November 2023

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Horn-Bad Meinberg gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	E2.1	Die Stadt sollte anstreben, zukünftig die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.
		E2.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.
F3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg überträgt in einem hohen Maß Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Zugleich wird nur ein geringer Teil der investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW das kritisch. Eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt nicht getroffen. Eine solche Regelung ist gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW vorgeschrieben.	E3.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit.
		E3.2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden.	E4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Horn-Bad Meinberg noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.	E5.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.
		E5.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.
F6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E6	Wir empfehlen der Stadt Horn-Bad Meinberg, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt zunehmend das komplexe Fachwissen der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Sie fördert so rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg entspricht in Teilen nicht dem aktuellen Vergaberecht.	E1.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe an das aktuelle Vergaberecht anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in ihrer Dienstanweisung Vergabe die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung vereinfacht zukünftig Anpassungen.
		E1.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Zentrale Vergabestelle (ZVS) des Kreises konsequent nutzen. Sie sollte eindeutige Regelungen treffen, bei welchen Verfahren die ZVS verpflichtend in Anspruch zu nehmen ist.
		E1.4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte für ihre Zentrale Submissionsstelle die Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig regeln, um eine strikte Trennung von Auftragsvergaben und Auftragsdurchführung sicherzustellen.
		E1.5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabefachsoftware mit der Zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe prüfen.
F2	In Horn-Bad Meinberg erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.	E2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.
F3	Einige interne Regelungen der Stadt Horn-Bad Meinberg beinhalten einzelne präventive Maßnahmen gegen Korruption. Eine separate Dienstanweisung Korruption fehlt. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.	E3.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.
		E3.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte expliziert die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung verbieten. Sie sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung Korruption treffen.
		E3.4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch klare Regelungen festlegen, wer für die Abfrage beim Wettbewerbsregister vor der Erteilung eines Zuschlages zuständig ist.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe und Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung auf die neue Rechtslage des aktuellen KorruptionsbG anpassen.
		E3.6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Stadt Horn-Bad Meinberg noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	E4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen.
F5	Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Stadt Horn-Bad Meinberg Abweichungen auf, deren nähere Betrachtung Erkenntnisse für verbesserte zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern könnten.	E5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Teils unterbleiben Nachtragsverfahren.	E6.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.
		E6.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch eine Rechnungsprüfung oder eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Für ein solches Verfahren bietet es sich an, Wertgrenzen festzulegen.
		E6.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
F7	Die überholten und teils fehlenden Regelungen in der Dienstanweisung Vergabe führen zu abweichenden Vergabeverfahren und Handlungsunsicherheiten. Häufig nimmt die Stadt die Zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe nicht in Anspruch. Nachtragsverfahren werden zum Teil nicht bzw. uneinheitlich geführt und Dokumentations-, Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht beachtet.	E7.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte für die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens nachvollziehbare Kostenschätzungen/Kostenberechnung aufstellen bzw. aufstellen lassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die vorgeschriebene Dokumentation zeitnah und vollständig erstellen.
		E7.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sicherstellen, dass die gem. § 19 VOB/A vorgeschriebene Unterrichtung der nicht berücksichtigten Bieter zeitnah erfolgt.
		E7.4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Leistungsverzeichnisse als Grundlage eines Vergabeverfahrens eindeutig und vollständig mit richtigen Mengenangaben erstellen bzw. erstellen lassen. Nur so können geringe Abweichungen vom Auftragswert gewährleistet werden.
		E7.5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sowie von ihr Beauftragte haben die Vorgaben aus internen Regelungen und dem Vergaberecht zu beachten, unter anderen beim Umgang und der Beauftragung von Nachträgen.
		E7.6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte konsequent das komplexe Fachwissen der Zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe nutzen. So kann eine strikte Trennung zwischen Ausführung der Maßnahme und des Vergabeverfahrens gefördert werden.
		E7.7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte zur Wertung der abgegebenen Angebote einen Preisspiegel erstellen und für die Wertung der Angebote nutzen.
		E7.8	Die Stadt sollte alle erforderlichen Leistungen einer Maßnahme vollständig in dem Leistungsverzeichnis erfassen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass sämtliche Preise im Wettbewerb ermittelt werden können.
		E7.9	Die Stadt sollte generell formelle Abnahmen vornehmen, wie es die Dienstanweisung der Stadt bereits vorschreibt.
		E7.10	Die Wertgrenzen der Dienstanweisung Vergabe sollten bei der Wahl der Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Zukünftige Anpassungen könnten erleichtert werden, wenn die Stadt die Wertgrenzen in Form einer Anlage zur Dienstanweisung festlegt.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bereits äußerst gute strategische Rahmenbedingungen für ihre Schul-IT geschaffen. Und dies trotz der fehlenden Personalressourcen, die zur adäquaten Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben seitens der Schulträgerverwaltung bisher nötig gewesen wären. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen des Medienentwicklungsplans gelang auch deshalb bislang nur unter Zuhilfenahme von externen Dienstleistern. Mittlerweile sind seitens der Stadt jedoch grundlegende Verbesserungen der personellen Situation umgesetzt bzw. initiiert worden.	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der personellen Situation zwecks langfristiger Erfüllung von Aufgaben der Schulträgerverwaltung fortführen und umsetzen.
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg ist bezüglich der steuerungsrelevanten Mengendaten noch sehr von den Kapazitäten Dritter abhängig.	E2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sich insbesondere bei der Ermittlung steuerungsrelevanter Mengendaten von den Kapazitäten Dritter unabhängiger machen. Bei der Ausgestaltung der perspektivisch verbesserten Personalsituation sollte dies berücksichtigt werden.
F3	Die IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Horn-Bad Meinberg sind bereits vergleichsweise gut ausgeprägt. Trotzdem gibt es konkrete, wenn auch wenige, Verbesserungsmöglichkeiten in technischer und vor allem organisatorisch-konzeptioneller Hinsicht.	E3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen insbesondere eine gesamtstädtische IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Horn-Bad Meinberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es gilt ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Eine Anleitung bzw. Checkliste kann die Abläufe positiv unterstützen.	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Horn-Bad Meinberg vergleichsweise hoch. Dies beeinflusst den Fehlbetrag je Fall negativ.	E3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten u.a. bei der Festlegung der Ziele, der Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg setzt eine Software zur Unterstützung der Abläufe ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.	E2.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Bescheide zukünftig über die Friedhofssoftware erstellen. Zudem sollte die Stadt die Schnittstelle zum Finanzverfahren so ausgestalten, dass zukünftig sämtliche Finanzangelegenheiten hierüber abgewickelt werden können.
		E2.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.
		E2.3	Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheiten zu unterstützen, sollte Horn-Bad Meinberg die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware umsetzen.
F3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E3	Horn-Bad Meinberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie 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.
F4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2016 vollständig angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.	E4.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch die regelmäßige Anpassung der Grabnutzungsgebühren den bislang nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Gleichzeitig kann sie so sprunghafte Preissteigerungen vermeiden.
		E4.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.
F5	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2021 niedrig. Die stark rückläufige Tendenz macht deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	E5	Horn-Bad Meinberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.

Feststellung		Empfehlung	
F6	In der Stadt Horn-Bad Meinberg existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Der Stadt fehlen einige steuerungsrelevante Informationen.	E6.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sämtliche steuerungsrelevanten Flächenarten auf ihren Friedhöfen erfassen. Insbesondere die getrennte Erfassung Grün- und Wegeflächen stellen eine zentrale Datengrundlage dar.
		E6.2	Die Stadt sollte Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten. Dadurch könnte Horn-Bad Meinberg die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken und den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag erhöhen.
F7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.	E7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst geschlossen werden, z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen.
F8	Die Stadt Horn-Bad Meinberg kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.	E8.1	Horn-Bad Meinberg sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E8.2	Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt auch ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
		E8.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E8.4	Horn-Bad Meinberg sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

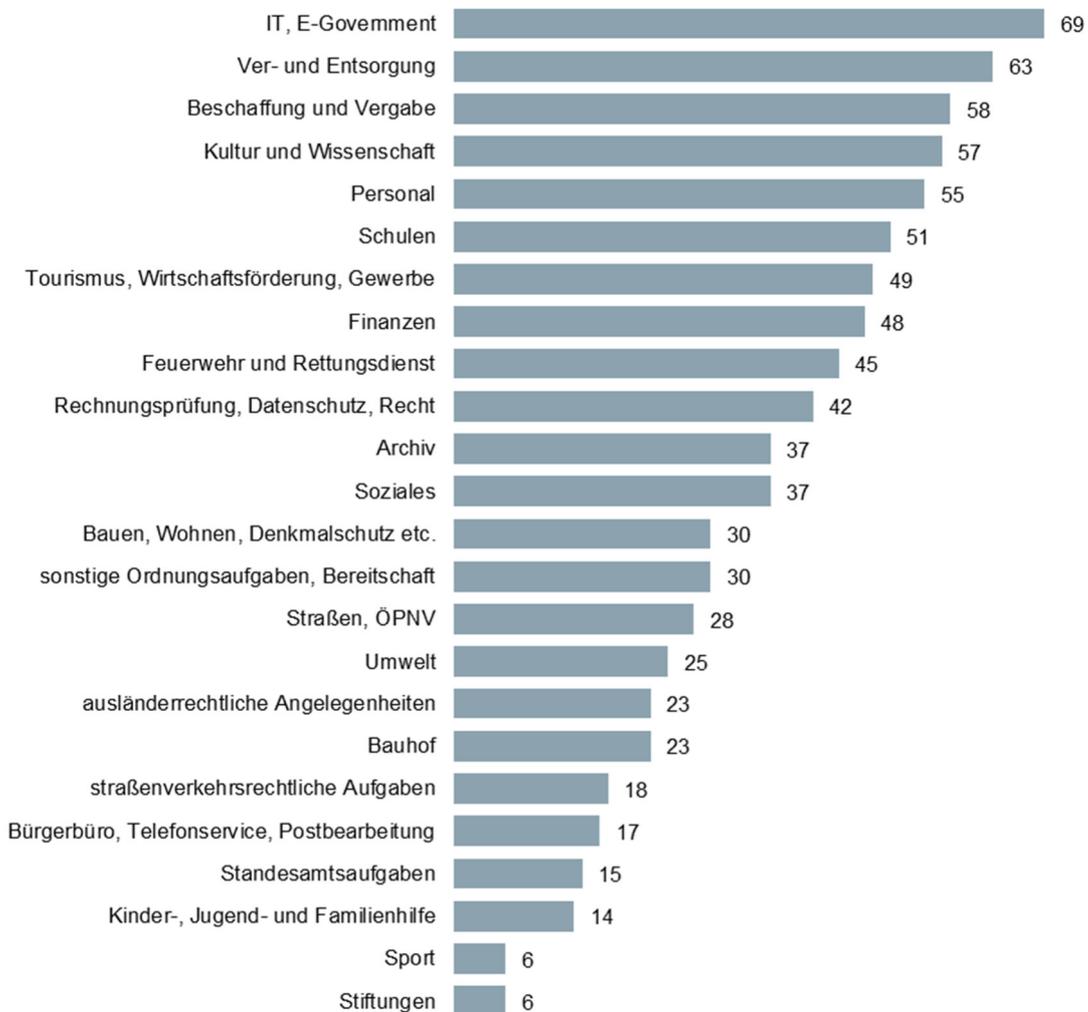
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 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

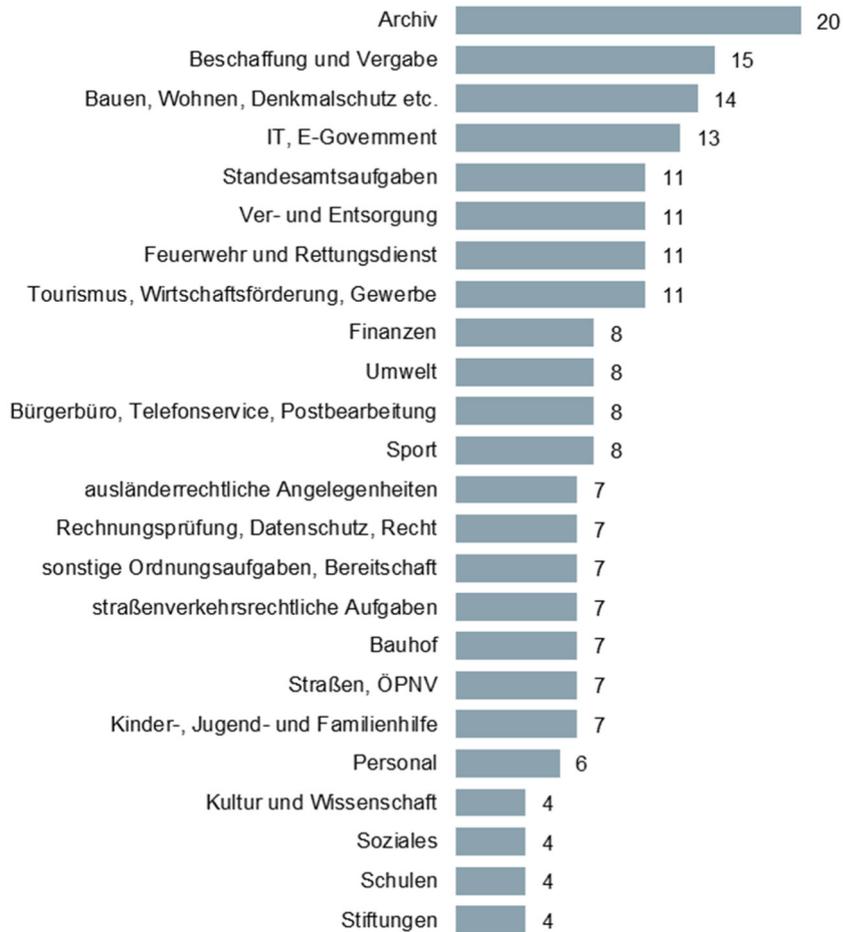


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

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

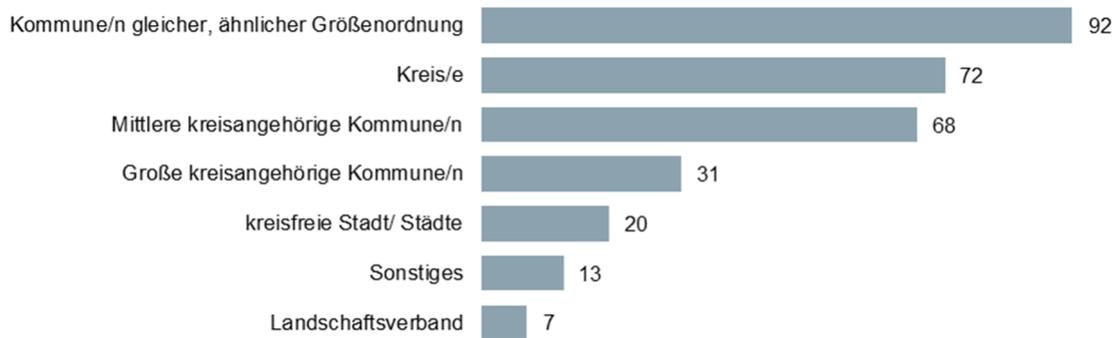


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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



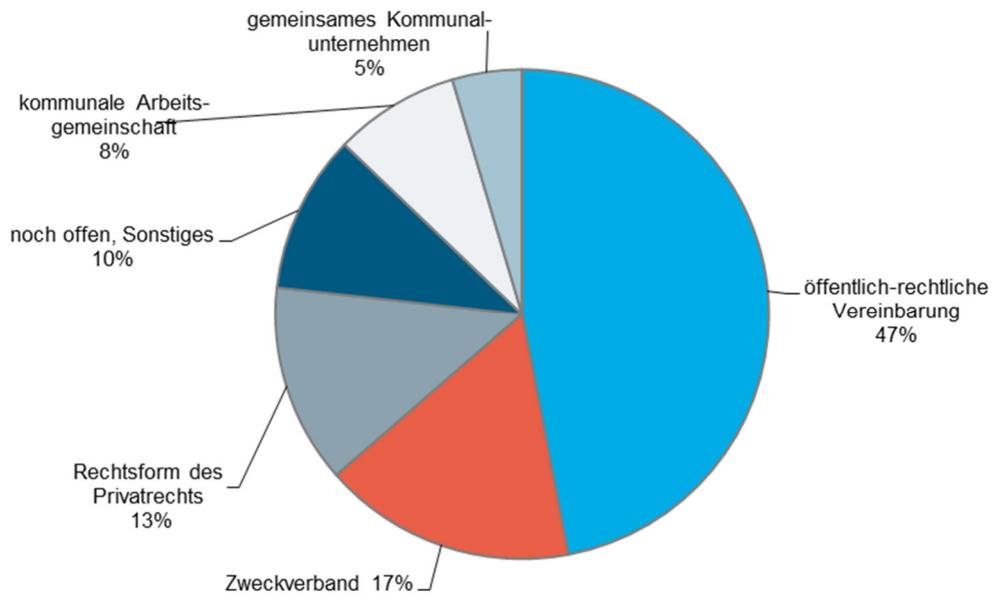
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen⁶.

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

Für die Stadt Horn-Bad Meinberg ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Horn-Bad Meinberg an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu steigern und die Aufgabenerfüllung zu sichern.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Horn-Bad Meinberg die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Archiv, Beschaffung und Vergaben, Informationstechnik) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Standesamt, Volkshochschule, Abfallwirtschaft, Öffentlicher Personennahverkehr, Tourismus).

Geplant bzw. aktuell schon in der Umsetzung sind Kooperationen in der Forstverwaltung und beim kommunalen Ordnungsdienst.

Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Horn-Bad Meinberg eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation und ein entsprechender Handlungsdruck der beteiligten Kommunen, klare Zielvorgaben sowie schlanke und einfache Strukturen in der Zusammenarbeit.

Chancen für neue IKZ-Projekte bietet aus Sicht der Stadt Horn-Bad Meinberg besonders die Digitalisierung. Dadurch könne die Verwaltung auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbinden, die nicht zwingend vor Ort tätig sind. Zudem können finanzielle Anreize und Förderungen die Kommunen bei der interkommunalen Zusammenarbeit unterstützen.

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 und ein ergänzendes Gespräch 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 Horn-Bad Meinberg.

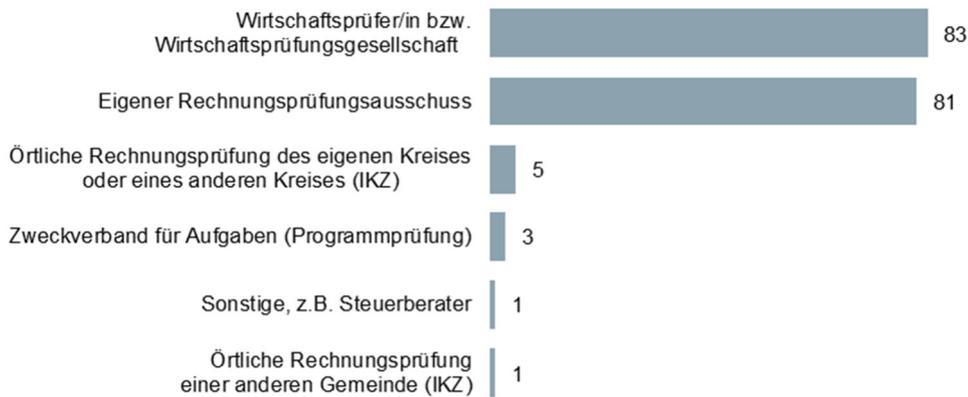
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

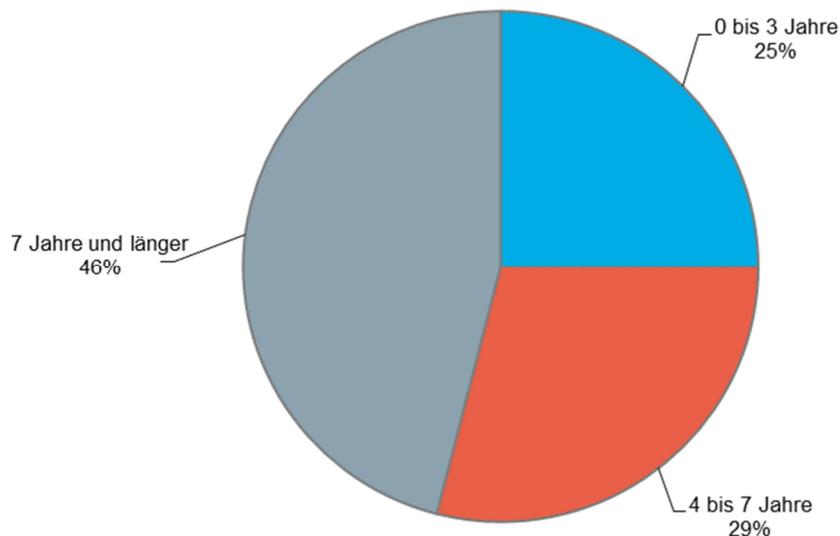
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (fünf Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

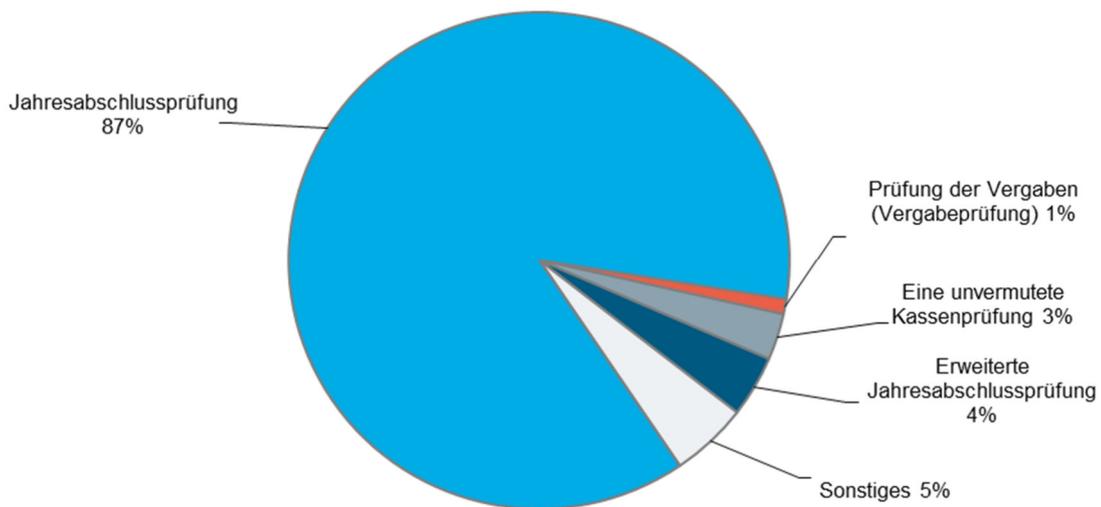
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 46 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

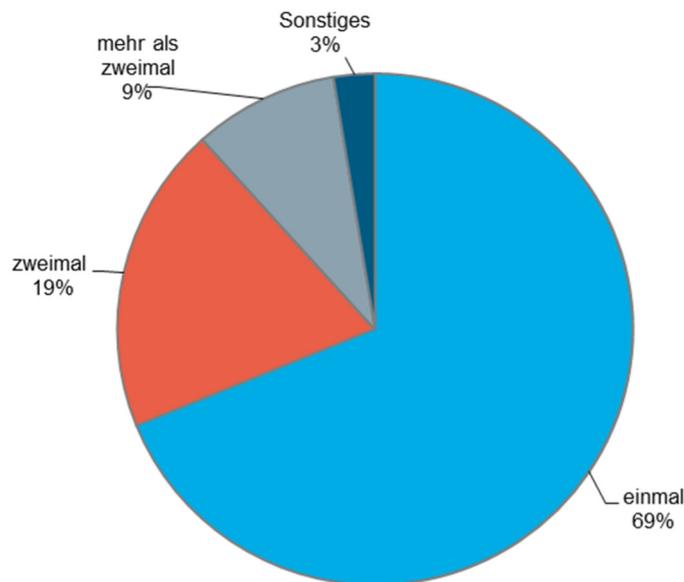
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Horn-Bad Meinberg

In der Stadt Horn-Bad Meinberg werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

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

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Horn-Bad Meinberg tagte im Jahr 2021 ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Horn-Bad Meinberg entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Horn-Bad Meinberg** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** unterlag lediglich 2016 und 2017, aufgrund der Reduzierung der allgemeinen Rücklage, aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

In den Jahren 2018 bis 2021 ist es Horn-Bad Meinberg gelungen, ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die **Jahresergebnisse** kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 4,9 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt 2021 ausgeglichen¹⁰. Die **Planung** ab 2022 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor. Trotz der außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-Covid-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) erreicht die Stadt keinen ausgeglichenen Haushalt.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Horn-Bad Meinberg ist unterdurchschnittlich, obwohl sich das Eigenkapital aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2018 um sieben Mio. Euro erhöht hat. Treten zudem die Jahresergebnisse bis 2025 wie geplant ein, wird sich das ohnehin schon niedrige Eigenkapital weiter erheblich verringern.

Die **Schulden** der Stadt Horn-Bad Meinberg sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2018 mit 2.720 Euro je Einwohner vergleichsweise hohe Gesamtverbindlichkeiten für Horn-Bad Meinberg. Zudem haben das Verkehrsinfrastrukturvermögen, die Feuerwehrgeräthäuser sowie die Sporthallen ein hohes bilanzielles Durchschnittsalter. Die größtenteils unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr nicht durch Investitionen aufgefangen werden kann. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen. Die Schuldenlast wird durch die geplanten Investitionen perspektivisch weiter steigen.

¹⁰ bezogen auf die Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“

Aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre, des niedrigen Eigenkapitals und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten besteht für die Stadt Horn-Bad Meinberg ein Konsolidierungsbedarf.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Ihr fehlen damit **wesentliche Informationen für die Haushaltssteuerung**. Die Haushaltssteuerung wird weiter dadurch erschwert, dass die Stadt Horn-Bad Meinberg nur in Teilbereichen ein Berichtswesen hat. Mit Hilfe von Controlling-Berichten könnte die Horn-Bad Meinberg frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und gegebenenfalls in der Haushaltswirtschaft gegensteuern.

Die Analyse der Jahresergebnisse zeigt, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Horn-Bad Meinberg reichen nicht aus, um Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage. Es sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt überträgt nicht in Anspruch genommene konsumtive und investive **Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Übertragene investive Auszahlungsermächtigungen erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um durchschnittlich 28,9 Prozent. Die übertragenden Ermächtigungen nimmt Horn-Bad Meinberg zu keiner Zeit vollständig in Anspruch, lediglich durchschnittlich 35 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes wird tatsächlich in Anspruch genommen. Die Stadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die voraussichtlich umgesetzt werden können. Dies hat Horn-Bad Meinberg auch erkannt und bereits 2021 nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen soweit erforderlich neu veranschlagt. Dies fördert die Transparenz in der Haushaltsplanung.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Horn-Bad Meinberg dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweilige Fachabteilung. Idealerweise sollte die Stadt Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Stadt ebenfalls nicht.

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

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 Horn-Bad Meinberg** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Horn-Bad Meinberg 2016 bis 2022

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

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Zum Ende der Prüfung liegt der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 vor. Den Entwurf haben wir in diesem Bericht berücksichtigt.

Die Stadt hat Gesamtabstchlüsse bis 2018 aufgestellt. 2019 und für die folgenden Jahre hat die Stadt Horn-Bad Meinberg von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und keine Gesamtabstchlüsse mehr aufgestellt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg unterliegt, mit Ausnahme der Jahre 2016 und 2017, keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist seit 2018 haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Planung sieht durchgängig negative Jahresergebnisse vor. Für die Jahre 2021 bis 2023 plant die Stadt mit einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Ab 2024 sieht die Stadt Horn-Bad Meinberg eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage vor.

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 Horn-Bad Meinberg 2016 bis 2022

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

Bis 2021 IST, ab 2022 PLAN

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. Die Entwicklung der Rücklagen der Stadt Horn-Bad Meinberg zeigen wir in den folgenden Tabellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Horn-Bad Meinberg 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.639	-286	956	2.377	1.106	2.418
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	956	1.409	2.514	4.933
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	51.925	51.680	52.103	54.130	54.057	54.139
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.639	-286	0,00	2.027	-72,63	81,84
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	5,42	0,49	keine Verringerung			

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fehlbetragsquote in Prozent	2,91	0,49	positives Ergebnis			

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.613	-2.040	-1.869	-1.918
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.320	280	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	54.139	54.139	52.550	50.632
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	-1.589	-1.918
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung		2,94	3,65
Fehlbetragsquote in Prozent	4,42	3,61	3,43	3,65

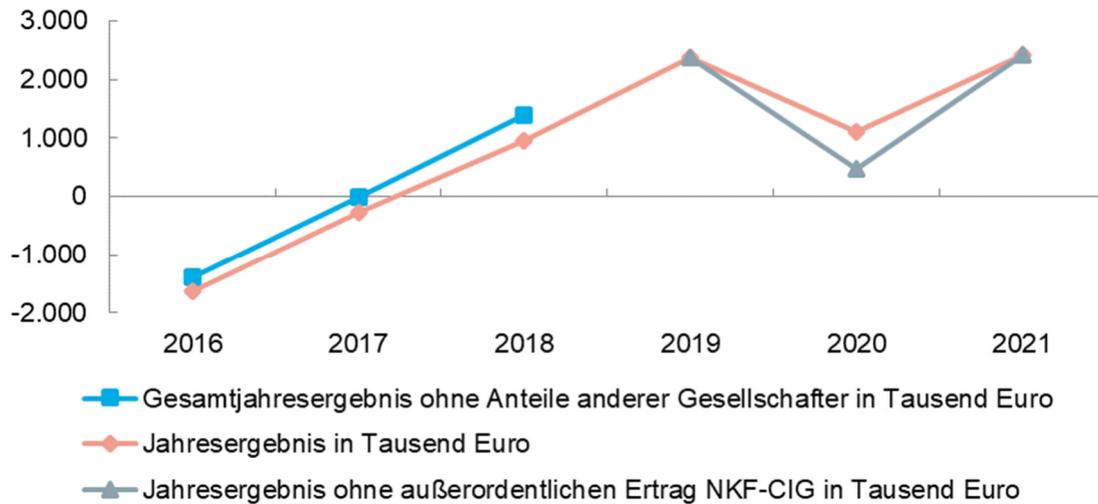
Von 2022 bis 2025 plant die Stadt Horn-Bad Meinberg Defizite von insgesamt 8,4 Mio. Euro. Dies führt ab 2024 zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Eine Verringerung der allgemeinen Rücklage unterliegt der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde. Zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist Horn-Bad Meinberg nach den Plandaten nicht verpflichtet.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2018 kann die Stadt Horn-Bad Meinberg positive Ergebnisse erzielen. Die Jahresergebnisse hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung sowie der Gewerbesteuer ab. Das Jahresergebnis 2021 ist auch strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtergebnisse Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2021



Nach dem NKF-CIG¹¹ hat die Stadt Horn-Bad Meinberg 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 **Stadt Horn-Bad Meinberg** hat festgestellte Gesamtabchlüsse bis 2018. Ab 2019 liegt die Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW vor. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören die

- Stadtwerke Horn-Bad Meinberg (Eigenbetrieb) mit den Betriebszweigen Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung und Photovoltaik.

Die Resultate der vorliegenden Gesamtergebnisrechnungen bewegen sich in etwa auf dem Niveau der Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft des verselbstständigten Aufgabenbereiches insgesamt betrachtet bislang weder erkennbar positiv noch negativ das Gesamtergebnis beeinflusst hat.

Im Eckjahresvergleich 2016 bis 2019 verläuft das Jahresergebnis der Stadt Horn-Bad Meinberg kontinuierlich steigend, seit 2018 im positiven Bereich. Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der guten Konjunkturlage, insbesondere den jährlich steigenden Gewerbesteuern und den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer (Gemeinschaftssteuern). Im Zeitraum von 2016 bis 2019 ist

- die Gewerbesteuer um 1,6 Mio. Euro auf 5,5 Mio. Euro und
- der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern um 1,1 Mio. Euro auf acht Mio. Euro gestiegen.

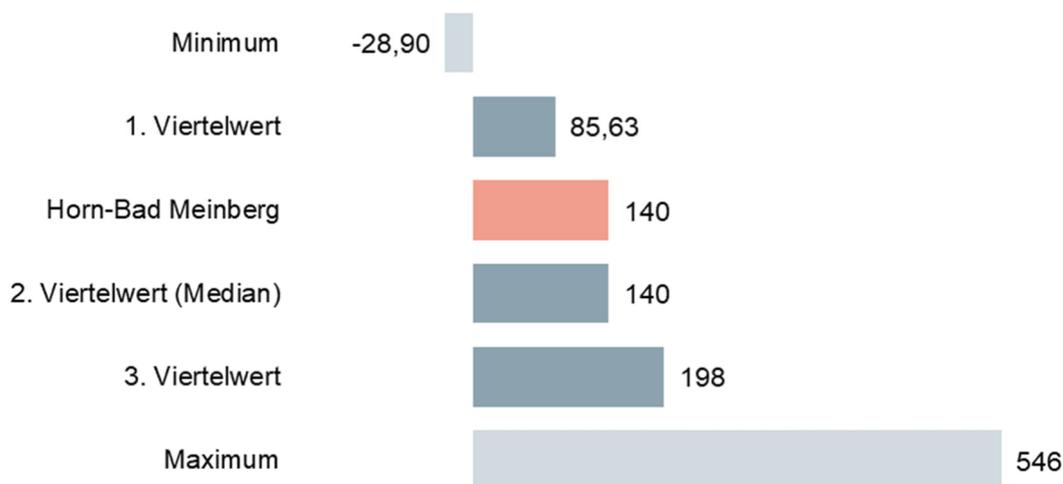
¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

In den Jahren 2017 und 2019 verbessern die höheren Schlüsselzuweisungen zusätzlich das Ergebnis. Durch die deutlich besseren Erträge kann die Stadt Horn-Bad Meinberg die steigenden Aufwendungen ab 2018 kompensieren.

Das Jahr 2020 ist stark geprägt durch die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen. Trotz der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 321.020 Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) ist es Horn-Bad Meinberg nicht gelungen, die Corona-bedingten Mindererträge aus der Einkommen- und Umsatzsteuer, Vergnügungssteuer, den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten sowie Mehraufwendungen zu kompensieren. Eine Isolierung bei der Gewerbesteuer entfällt, da durch die Ausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz sowie geringeren Aufwendungen für die Gewerbesteuerumlage die Planwerte 2020 erreicht werden konnten. Die Stadt Horn-Bad Meinberg beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen für 2020 mit 638.157 Euro, für die sie in entsprechender Höhe außerordentliche Erträge gemäß dem NKF-CIG bucht.

2021 profitiert die Stadt Horn-Bad Meinberg von überdurchschnittlich guten Gewerbesteuererträgen. Diese liegen mit 6,8 Mio. Euro. deutlich über den Durchschnittserträgen der Jahre 2016 bis 2020 mit 4,7 Mio. Euro. Auf den Ansatz von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG hat die Stadt 2021 verzichtet.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



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 Sondereffekte¹² bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. 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 Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2021

Horn-Bad Meinberg	
Jahresergebnis	2.418
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-16.772
Bereinigungen Sondereffekte	1.154
= bereinigtes Jahresergebnis	-13.200
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	13.770
= strukturelles Ergebnis	570

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit einem Überschuss von 570.000 Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

Das Jahresergebnis hat 2021 von besonders hohen Erträgen bei den Schlüsselzuweisungen, den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer profitiert. Werden diese Effekte durch den Ansatz von Durchschnittswerten nivelliert, verbleibt noch ein geringer Überschuss. Damit ist zwar auch strukturell gesehen das Ergebnis 2021 ausgeglichen, fällt jedoch wesentlich niedriger aus. Der strukturell gesehen nur geringe Überschuss 2021 gibt einen ersten Hinweis auf die negativen Plan-Ergebnisse 2022 ff.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 rund drei Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2021.

¹² Aufwendungen für Pensions- und Beihilferückstellungen Aktive, Aufwendungen für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens

Abweichung des Ist-Wertes 2021 vom Durchschnittswert 2021:

- Schlüsselzuweisungen sind um eine Mio. Euro höher,
- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um 396.000 Euro höher und
- Gewerbesteuererträge sind um 1,6 Mio. Euro höher.

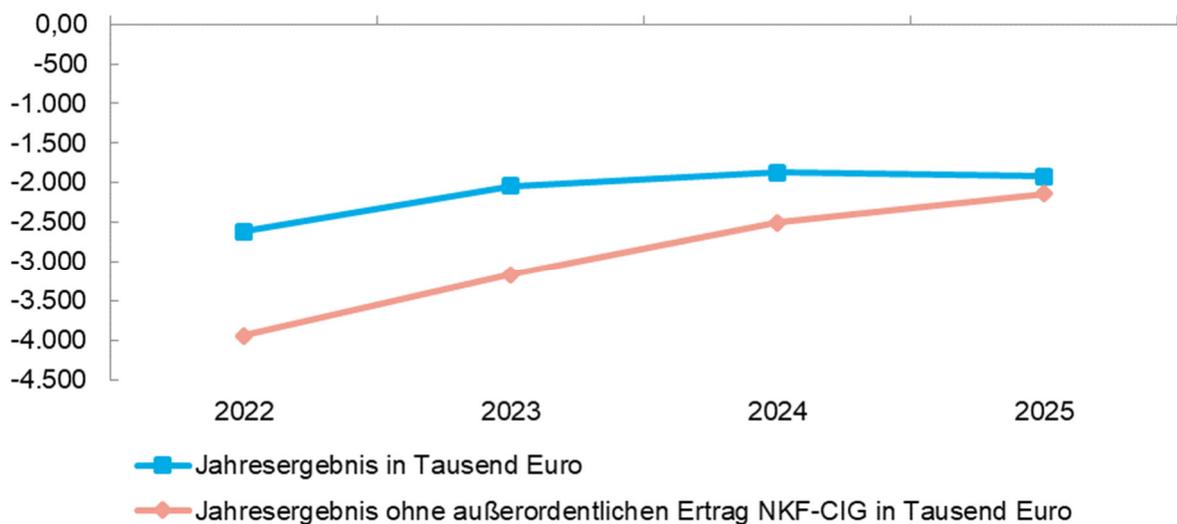
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg plant ab 2022 durchgängig, trotz Ansatz der außerordentlichen Erträge, mit negativen Ergebnissen.
- Der Haushalt wird bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Zusätzlich sorgen u.a. die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg und die Entwicklung der Inflation für weitere Planungsunsicherheiten. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen.

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 Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2022 bis 2025 (PLAN)



Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von 1.918 Euro.

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 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbsteuer	6.841 (5.284)	6.512	-329 (1.228)	-1,22 (6,80)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	8.160 (7.764)	9.222	1.062 (1.458)	3,11 (4,39)
Ausgleichsleistung incl. Gewerbesteuer- ausgleichszahlung	676 (709)	780	104 (70)	3,64 (2,42)
Schlüsselzuweisung	11.391 (10.354)	12.605	1.214 (2.251)	2,56 (5,04)
Kostenerstattungen und -umlagen	1.251	967	-283	-6,22
sonstige ordentlichen Erträge	1.283	824	-459	-10,48
Übrige Erträge	15.004	13.728	-1.253	-2,16
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	8.618	8.945	326	0,93
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.663	8.104	1.441	5,02
Steuerbeteiligungen	676 (675)	507	-169 (-168)	-6,93 (-6,92)
Allgemeine Kreisumlage	9.620 (9.665)	10.619	999 (954)	2,50 (2,38)
Jugendamtsumlage	6.321	7.046	725	2,75
Übrige Aufwendungen	10.290	11.359	1.069	2,50

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

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

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

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

Erträge:

Die Stadt Horn–Bad Meinberg plant deutliche Steigerungen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer sowie bei den Schlüsselzuweisungen ein. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2021 und dem Plan-Ergebnis 2025 eine Steigerung von rund 2,4 Mio. Euro. Prozentual steigen die einzelnen Positionen um rund fünf Prozent. Legt man den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre zugrunde, sind die Steigerungen deutlich höher.

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat die **Gewerbesteuer** unter Beachtung der bisherigen Entwicklung, der örtlichen Begebenheiten und der Annahme einer weiteren Erholung in 2022 (lt. Orientierungsdaten des Landes NRW¹³) geplant. In der mittelfristigen Planung hat Horn-Bad Meinberg Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten angesetzt. Mit dem 2019 um 32 Punkte angehobenen Hebesatz in Höhe von 450 Punkten wird bis 2025 geplant.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** bildet das tatsächliche Aufkommen 2021. Die weitere Veranschlagung erfolgt gemäß der Orientierungsdaten 2022 bis 2025 des Landes und dem für die Gemeinde geltenden Beteiligungsschlüssel.
- Die **Familienausgleichsleistungen** hat Horn-Bad Meinberg auf Grundlage der Modellrechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (GFG 2022) geplant, die weitere Planung liegt leicht unterhalb der Orientierungsdaten. Die Abrechnung der Einheitslasten endet 2021. Horn-Bad Meinberg hat bereits ab 2021 keine Erträge mehr geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit einen Haushaltsausgleich. Allerdings werden die Mindererträge durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen mehr als kompensiert. Die Kommunen haben Ende 2020 bisher einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine **Gewerbesteuerausgleichsleistung** erhalten. Diese beträgt für Horn-Bad Meinberg 321.020 Euro und wird folgerichtig auch nur für 2020 in Ansatz gebracht. Allerdings haben wir die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung¹⁴ einbezogen.

¹³ Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen 2022-2025

¹⁴ durchschnittlicher Ansatz der Gewerbesteuerausgleichsleistung in den Jahren 2020 bis 2025 → $321.020/5 = 64.204$ Euro je Jahr

- Die Planung der **Schlüsselzuweisungen** unterliegt konjunkturbedingt einem allgemeinen Planungsrisiko, da die Festsetzung von mehreren, nicht durch die Stadt beeinflussbaren, Faktoren abhängt. Maßgeblich für die Höhe der Zuweisungen ist die vom Land bereitgestellte Finanzausgleichsmasse, die individuelle kommunale Entwicklung der Steuereinnahmen und die Entwicklung aller nordrhein-westfälischen Kommunen. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen basiert auf der Modellrechnung zum GFG 2022.
- Bei den **Kostenerstattungen und –umlagen** plant die Stadt Horn-Bad Meinberg mit einer deutlich geringeren Landeserstattung für Asylbewerber. Da diesen Erstattungen allerdings auch wegfallende Aufwendungen gegenüberstehen, kann von einem echten Ertragsverlust nicht ausgegangen werden.
- Die **sonstigen ordentlichen Erträge** beinhalten u.a. Rückstellungsaufhebungen, Erträge aus Immobilienverkauf und der Veräußerung von beweglichen Vermögensgegenständen. Diese bildet Horn-Bad Meinberg in der Planung nicht ab, da das Volumen nicht planbar ist.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen Unsicherheiten bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den erwarteten besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Planung sieht für 2022 eine Steigerung von unter einem Prozent vor. Ab 2023 plant Horn-Bad Meinberg mit einer jährlichen Steigerung von einem Prozent. Dies entspricht der in den Orientierungsraten ausgewiesenen Steigerungsraten für die Personalaufwendungen insgesamt. Die Orientierungsdaten des Landes stellen lediglich eine Zielgröße dar, die nur mithilfe zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann. Nach den seinerzeitigen Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Oktober 2021 sind hier prozentuale Steigerungen von bis zu 3,5 Prozent erwartet worden. Sofern sich höhere Tarif- und Besoldungserhöhungen ergeben, werden die Personalaufwendungen ohne Stellenreduzierungen höher ausfallen. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des städtischen Vermögens, die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Planung 2022 geht, im Gegensatz zu 2023 und 2024, von deutlich über den Orientierungsdaten des Landes liegenden Werten aus. Dies ist aber nicht kritisch, da die tatsächlichen Aufwendungen im Eckjahresvergleich 2016 bis 2021 deutlich unter den Planwerten liegen.
- Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Gemeinde Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Bei der allgemeinen **Kreisumlage und der Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Stadt Horn-Bad Meinberg in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier der Haushaltsplanung des Kreises Lippe sowie der Entwicklung in den Vorjahren.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises nur mit Unsicherheiten planbar. Die Entwicklung der Kreisumlagen (allgemeine Kreis- und Jugendamtsumlage) zeigen deutlich die finanzielle Belastung durch den Kreis. So haben die Kreisumlagen mit 37,9 Prozent den größten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen.

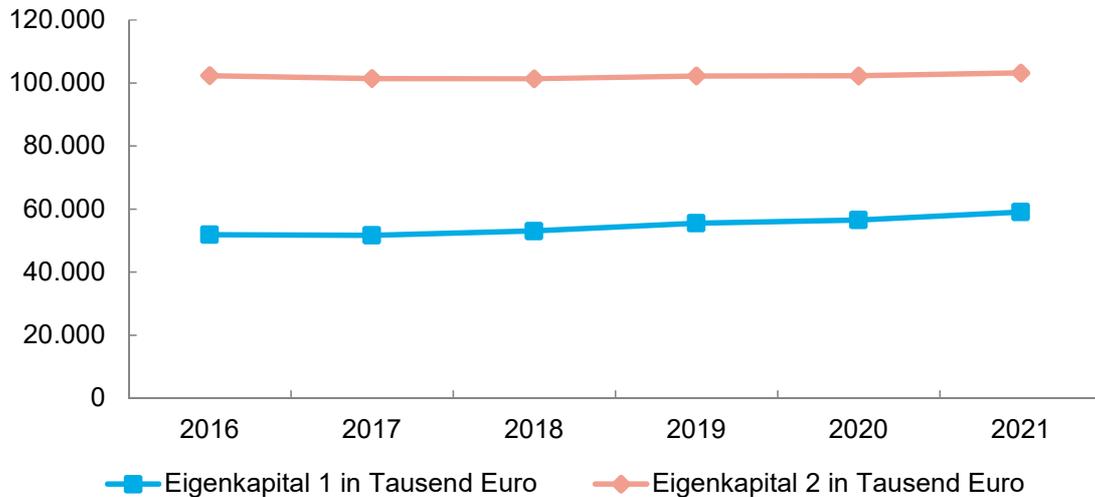
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nur bedingt bekannt. Ein zusätzliches Risiko besteht bei den Personalaufwendungen. Sollte es Horn-Bad Meinberg nicht gelingen, durch personelle Veränderungen Einsparungen zu erzielen, werden die Steigerungen in der mittelfristigen Planung so nicht auskömmlich sein.

1.3.4 Eigenkapital

- Seit 2018 kann die Stadt Horn-Bad Meinberg ihr Eigenkapital kontinuierlich steigern. Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Horn-Bad Meinberg jedoch eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus.

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 Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Jahre 2016 bis 2021 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO geprägt. Schlussendlich hat das Eigenkapital 2021 einen um rund sieben Mio. Euro höheren Stand als 2016.

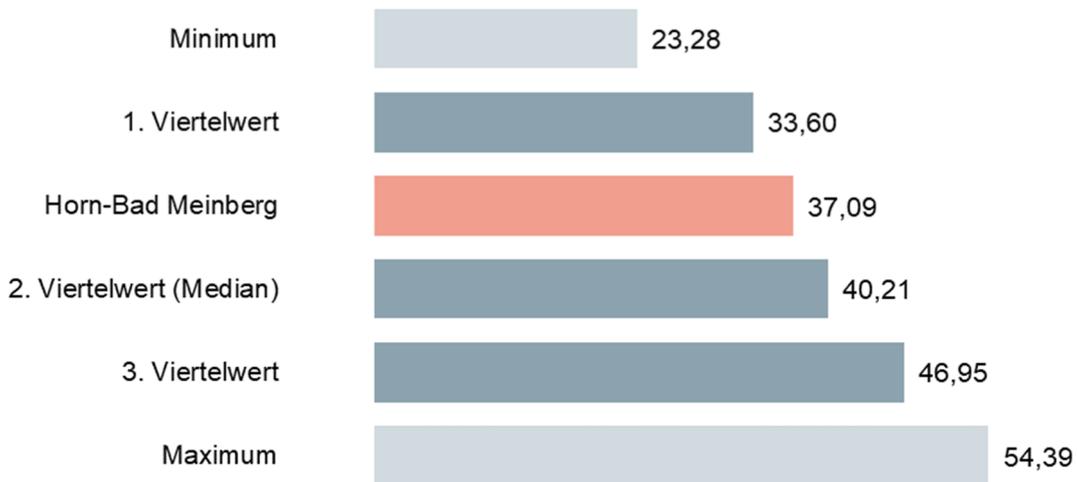
In 2018 kann Horn-Bad Meinberg wieder eine Ausgleichsrücklage in Höhe von rund einer Mio. Euro generieren. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2025 durchgehend negative Ergebnisse vor. Dies würde das Eigenkapital um 8,4 Mio. Euro vermindern, das ist mehr als 14 Prozent des Eigenkapitals. Ab 2024 wird zudem die Ausgleichsrücklage aufgebraucht sein. Das ist eine Entwicklung, die es durchaus kritisch zu beobachten gilt. Abzuwarten bleibt, ob sich die Planung so realisieren oder die Jahresergebnisse noch schlechter ausfallen werden. Die Plan-Daten unterliegen den im Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse beschriebenen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine können die Ergebnisse auch wesentlich schlechter ausfallen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CIG ab dem Haushaltsjahr 2025 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ erläutert, hat Horn-Bad Meinberg in den Jahren 2020 bis 2025 außerordentliche Erträge von rund vier Mio. Euro eingeplant. Horn-Bad Meinberg plant derzeit, die Option der linearen Abschreibung¹⁵ zu wählen. In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte.

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

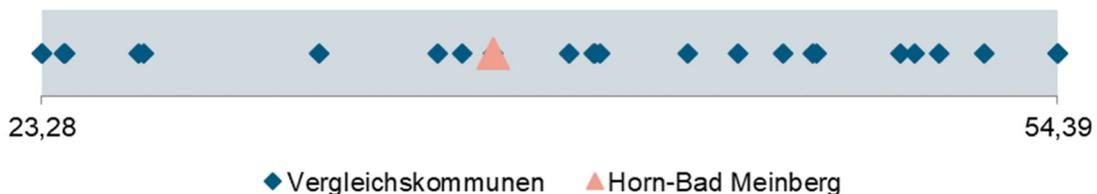
¹⁵ Abschreibung bis zu 50 Jahren; Beispiel: 3.953.157 Euro / 50 Jahre = 79.063,14 Euro Belastung je Jahr

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass sich Horn-Bad Meinberg leicht unterhalb des Medians positioniert. Auch in den Jahren bis 2021 war die Stadt noch unterhalb des Medians angesiedelt und hatte somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

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



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2021 64,79 Prozent. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Erhöhung des Eigenkapitals und der interkommunalen Platzierung.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Allerdings muss ein nachhaltiges Ziel der Stadt sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern langfristig Kapital zu erhalten.

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 berücksichti-

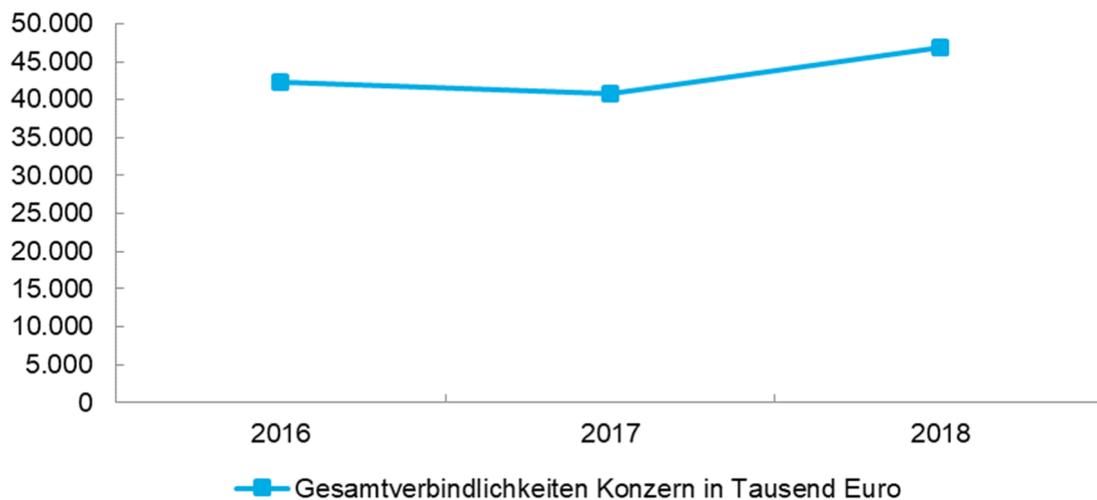
gen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat, in allen geprüften Jahren, deutlich höher Verbindlichkeiten und Gesamtverbindlichkeiten als die Vergleichskommunen.

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.

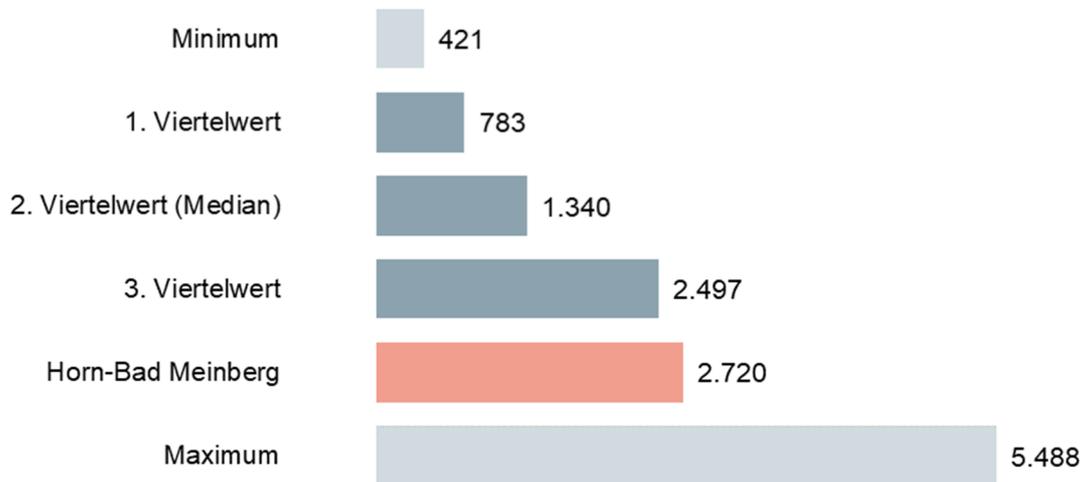
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2018

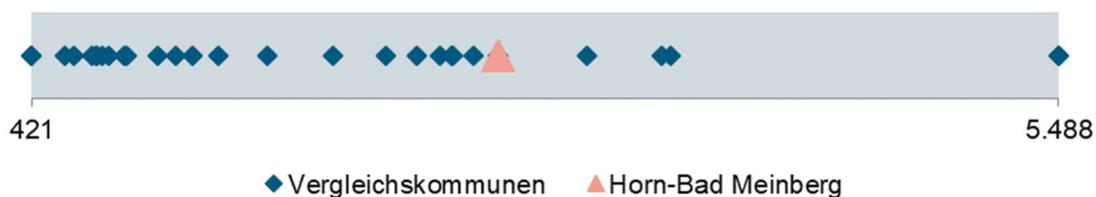


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Horn-Bad Meinberg verwendet. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Für die Jahre 2019 und 2020 konnten keine Gesamtverbindlichkeiten Konzern ermittelt werden, da zum Zeitpunkt der Prüfung die Ergebnisse der Stadtwerke Horn-Bad Meinberg noch nicht vorlagen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2018



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



Im interkommunalen Vergleich gehört Horn-Bad Meinberg bereits seit 2016 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes positionieren sich knapp unterhalb des 3. Viertelwertes.

Etwa die Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten beziehen sich auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 kann die Stadt die Kredite zur Liquiditätssicherung kontinuierlich um 5,3 Mio. Euro auf nunmehr 1,7 Mio. Euro abbauen. Im gleichen Zeitraum sind allerdings die erhaltenen Anzahlungen um knapp zehn Mio. Euro gestiegen. Es handelt sich dabei um Zuwendungen oder Beiträge, die die Stadt für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern.

Gesamtverbindlichkeiten und Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten	1.310	1.212	1.513	1.528	1.531	1.568
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune	2.468	2.363	2.720			
Investitionskredite	398	379	512	507	471	440
Liquiditätskredite	409	290	319	239	104	101

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 (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). 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 Kanalvermögen ist in die Stadtwerke Horn-Bad Meinberg ausgegliedert. Eine Betrachtung dieser Vermögensgegenstände erfolgt daher nicht.

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der Stadt Horn-Bad Meinberg in Höhe von 108 Mio. Euro ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (46 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (39 Mio. Euro). Im Jahr 2021 hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 68 Prozent an der Bilanzsumme von rund 159 Mio. Euro.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND Kom- mune	.J. RND Kommune 31.12.2020	Anla- genab- nutzungs- grad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80	45	44
Wohnbauten (Flüchtlingsunterkünfte)	50	80	15	14	7
Verwaltungsgebäude	40	80	80	31	61
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	34	57
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	19	77
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	42	48
Schulsporthallen	40	60	60	19	69
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	31	62
Sporthallen	40	60	60	11	82
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	19	62

*durchschnittliche Nutzungsdauer

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgeglichenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Handlungsbedarf besteht, wenn es technisch und wirtschaftlich am sinnvollsten ist zu sanieren. Das kann trotz höherer Anlagenabnutzungsgrad noch in weiterer Zukunft sein.

Grundsätzlich hat sich die Stadt Horn-Bad Meinberg an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Horn-Bad Meinberg gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen. Bei den Flüchtlingsunterkünften (Wohnbauten) ist Horn-Bad Meinberg von der Rahmentabelle abgewichen und hat eine Nutzungsdauer von 15 Jahren festgelegt. Gründe dafür sind unter anderem die wirtschaftliche Nutzungsdauer und Belegung mit einer hohen Personenzahl.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote der Stadt Horn-Bad Meinberg schwankt zwischen 56,83 und 161 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 88 Prozent. Die Investitionsquote 2021 im Kernhaushalt insgesamt beträgt in Horn-Bad Meinberg 109 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr in diesem Jahr ausgleichen. Dies gilt ebenfalls für 2018 mit 161 Prozent. In den restlichen Jahren kann der Werteverzehr nicht durch Investitionen aufgefangen werden.

Die Bilanzwerte sind unauffällig. Eine Ausnahme stellt das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen dar. Im Zeitraum 2016 bis 2021 hat sich der Bilanzwert hier um 6,2 Mio. Euro verringert. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat nicht in Höhe der Abschreibungen wieder investiert. Auch die Altersstruktur des Straßenvermögens mit durchschnittlich 62 Prozent zeigt bereits eine bilanzielle Überalterung.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung oder weil es technisch noch nicht erforderlich ist.

Ab 2022 plant die Stadt Horn-Bad Meinberg Investitionen für Baumaßnahmen in Höhe von 52 Mio. Euro, davon alleine 16,6 Mio. Euro im Jahr 2023. Einige sind hier aufgeführt:

- Umbau Kotzenbergscher Hof,
- Sanierung und Erweiterungen Schulen.

Die Investitionen werden nicht nur die Liquidität, sondern auch die künftigen Haushalte mit deutlich höheren Abschreibungen belasten.

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 Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.285	-1.018	-121	399
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.813	-10.655	-8.934	-5.859
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-10.099	-11.673	-9.056	-5.461
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.080	9.879	9.056	5.461
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.019	-1.794	0,00	0,00

Bis 2021, mit Ausnahme des Jahres 2018, erzielt die Stadt Horn-Bad Meinberg noch einen Finanzmittelüberschuss. In Summe sind das im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 rund neun Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplan 2022 ändert sich dies, Horn-Bad Meinberg plant nunmehr bis 2025 mit negativen Salden. Ab dem Jahr 2022 zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie. Zwar sieht das NKF-CIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Ob die Planung so eintritt, bleibt abzuwarten.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Horn-Bad Meinberg ist durchgängig negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2021 bis 2025 ergibt das in Summe 39,7 Mio.

Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt. Bis 2025 geht die Stadt Horn-Bad Meinberg demnach von einem Schuldenstand (ohne Liquiditätskredite) von 37 Mio. Euro aus. Inwieweit diese allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2016 bis 2021 beläuft sich der durchschnittliche Saldo aus Investitionstätigkeit auf rund drei Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Horn-Bad Meinberg** 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 Horn-Bad Meinberg gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltsposten und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltsposten langfristig zu etablieren.

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 Sondereffekte¹⁶.

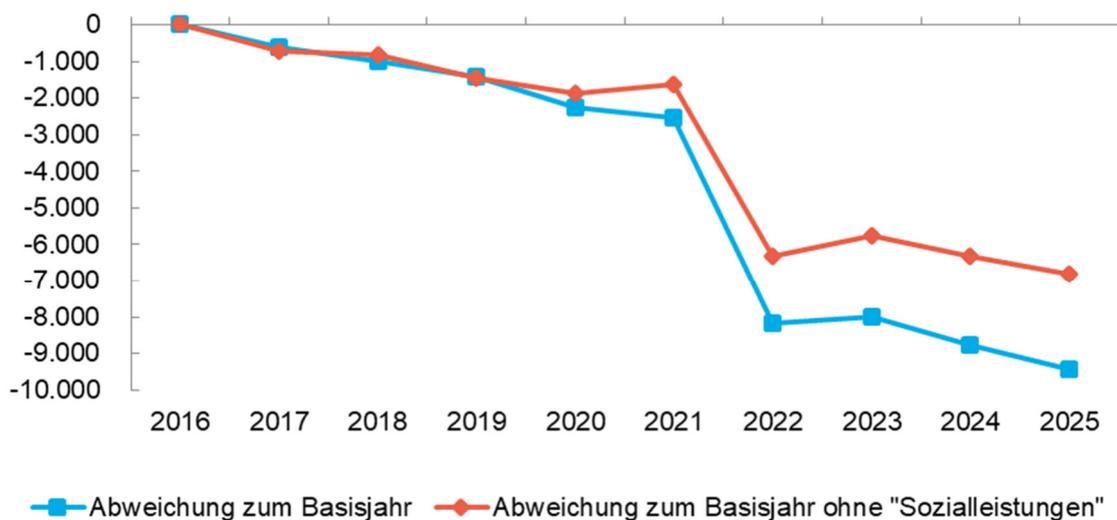
¹⁶ Erträge aus Immobilienverkauf, Veräußerung von Finanzanlagen, Auflösungen von Rückstellungen und Wertberichtigungen, Zinserträge und periodenfremde Gewinnanteile.
Aufwendungen für Rückstellungen, Aufwendungen für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens, Aufwendungen für die Betriebs- und Geschäftsausstattung und Immobilien, Aufwendungen IHK-C1 Rathaus, Wertberichtigungen sowie periodenfremde Aufwendungen

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen in Höhe der corona-bedingten Haushaltsbelastungen einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von **der Stadt Horn-Bad Meinberg** ermittelten corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Horn-Bad Meinberg langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2025



Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus den Bereichen Transfer sowie Personal- und Versorgungsaufwendungen zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Stadt verschlechtert sich von 2016 bis 2025 um neun Mio. Euro, davon bis 2021 um 2,5 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2016 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen, welche sich allein bis 2021 um rund 2,1 Mio. Euro erhöht haben. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen (insbesondere in den Produktbereichen Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Jugendamtsumlage) sind deutliche Aufwandssteigerungen (1,8 Mio. Euro) zu erkennen.

Ab 2020 belasten die bereinigten Sozialleistungen die Jahresergebnisse zunehmend: Der Zuschussbedarf aus dem städtischen Haushalt steigt. Die Sozialleistungen belasten in Horn-Bad Meinberg, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der Kostenerstattungen und –umlagen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Horn-Bad Meinberg nicht oder nur wenig gesteuert werden, sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet (vgl. Plan-Ergebnisse).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Horn-Bad Meinberg** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune 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 Horn-Bad Meinberg hat die Hebesätze letztmalig zum 01. Januar 2019 wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A um 23 Punkt auf 250 v.H.
- Gewerbesteuer um 32 Punkte auf 450 v.H.

Die Grundsteuer B wurde bereits am 01. Januar 2016 um 147 Punkte erhöht.

Im Vergleich positioniert sich die **Stadt Horn-Bad Meinberg** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 1. Quartal 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Horn-Bad Meinberg	Kreis Lippe	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse*	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	250	279	265	293	247
Grundsteuer B	580	547	498	545	479
Gewerbesteuer	450	444	426	443	414

* kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohner

Mit dem von ihr festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer A liegt die Stadt im Vergleich knapp unter den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Die Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positionieren sich dagegen oberhalb der durchschnittlichen Hebesätze im Kreis und im Regierungsbezirk. Zudem hat die Stadt ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer oberhalb des fiktiven Hebesatzes 2022 festgelegt. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Horn-Bad Meinberg.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung überschreitet die **Stadt Horn-Bad Meinberg** teilweise deutlich. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzungen im Februar/März. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgt grundsätzlich direkt nach der Beschlussfassung durch den Rat. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen. Die Haushaltssatzung 2022 konnte in der Ratssitzung am 03. Februar 2022 eingebracht und beschlossen werden.

Als Grund für die verspätete Anzeige benennt die Stadt Horn-Bad Meinberg, dass sie möglichst alle finanziell relevanten Auswirkungen aus der Steuerschätzung, der Entwicklung der Kreisumlage und der Landschaftsumlage in den Haushalt des nächsten Jahres einbeziehen möchte. Der Kreis Lippe legt größeren Wert auf Richtigkeit der Daten als auf Einhaltung der Fristen. Dem Vorteil der größeren Planungssicherheit und Richtigkeit steht jedoch der Nachteil entgegen, dass die Verwaltung und die politischen Gremien erst spät über notwendige Informationen für die Haushaltssteuerung verfügen.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Horn-Bad Meinberg ebenfalls nicht fristgerecht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Ratssitzungen, in denen die Entwürfe eingebracht werden, finden überwiegend im Februar des übernächsten Jahres statt. Damit konnte die Frist zur Feststellung durch den Rat (§ 96 Abs. 1 GO NRW) nicht gewahrt werden. Der vom Bürgermeister am 05. November 2021 bestätigte Jahresabschluss 2020 wurde am 03. Februar 2022 vom Rat festgestellt. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 ist örtlich geprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte anstreben, zukünftig die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat die Gesamtabchlüsse bis 2018 aufgestellt. Ab 2019 macht Horn-Bad Meinberg von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt für 2019 und Folgejahre keine Gesamtabchlüsse mehr auf.

Über ein standardisiertes Berichtswesen und Finanzcontrolling verfügt die Stadt Horn-Bad Meinberg nicht. Lediglich in einzelnen Bereich, wie dem Gebäudemanagement und bei den Stadtwerken, wird ein Controlling für verschiedene Einzelprojekte durchgeführt.

Quartalsberichte, zum Stand des Haushaltes, werden zentral in der Kämmerei erstellt und dem Bürgermeister zugeleitet. Der Rat wird bei Bedarf informiert, wie z.B. am 30. Juni 2022 bezüglich der Flüchtlingskosten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg überträgt in einem hohen Maß Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Zugleich wird nur ein geringer Teil der investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW das kritisch. Eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt nicht getroffen. Eine solche Regelung ist gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW vorgeschrieben.

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.

Eine verschriftliche Regelung zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Horn–Bad Meinberg nicht. Allerdings werden die Fachbereiche von der Kämmerei Anfang des Jahres aufgefordert, notwendige Übertragungen bis zum 31. März schriftlich zu melden. Dabei ist für konsumtive Ausgaben die Übertragung grundsätzlich nicht vorgesehen, Ausnahmen müssen besonders begründet sein. Dem Rat wird eine Übersicht über die Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden. Horn-Bad Meinberg hat mehr Übertragungen in den letzten Jahren genehmigt, da aufgrund der Corona-Pandemie viele Aufträge nicht im Haushaltsjahr erledigt werden konnten und die Mittel im Folgejahr sonst nicht zur Verfügung standen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn–Bad Meinberg sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit.

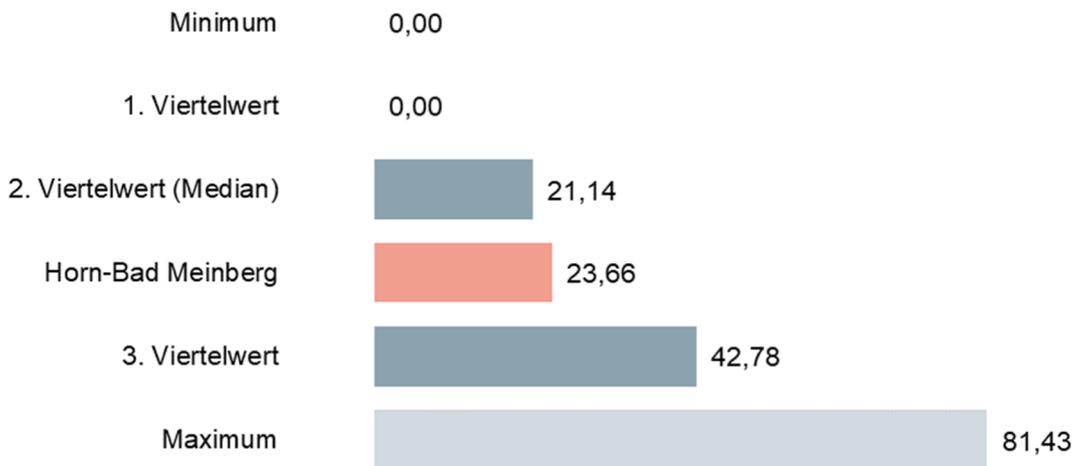
Ordentliche Aufwendungen Horn-Bad Meinberg 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	41.000	39.492	40.527	45.963	47.740
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	435	120	111	592	408
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,06	0,30	0,27	1,29	0,85
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	41.435	39.612	40.638	46.555	48.148
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,05	0,3	0,27	1,27	0,85
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	37.832	37.787	37.881	41.508	42.051
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	91,31	95,39	93,22	89,16	87,34

Die Stadt Horn-Bad Meinberg überträgt Aufwendungen und Auszahlung im konsumtiven Bereich in schwankender Höhe. Der durchschnittliche Ansatzerhöhungsgrad liegt bei 0,76 Prozent. Der Grad der Inanspruchnahme zeigt deutlich, dass bereits die Ansätze ausreichen, um die Aufwendungen zu decken

Im interkommunalen Vergleich mit 20 Kommunen gehört Horn–Bad Meinberg mit 23,66 Euro je Einwohner zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Übertragungen. Acht Kommunen haben gar keine Übertragungen vorgenommen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Horn-Bad Meinberg 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.097	10.614	7.337	9.365	14.854
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	982	1.302	2.702	5.694	479
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	31,71	12,27	36,83	60,80	3,23
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.080	11.916	10.039	15.059	15.333
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	24,08	10,93	26,29	37,81	3,12
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.090	5.943	2.881	2.605	4.473
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,24	49,88	28,70	17,30	29,17

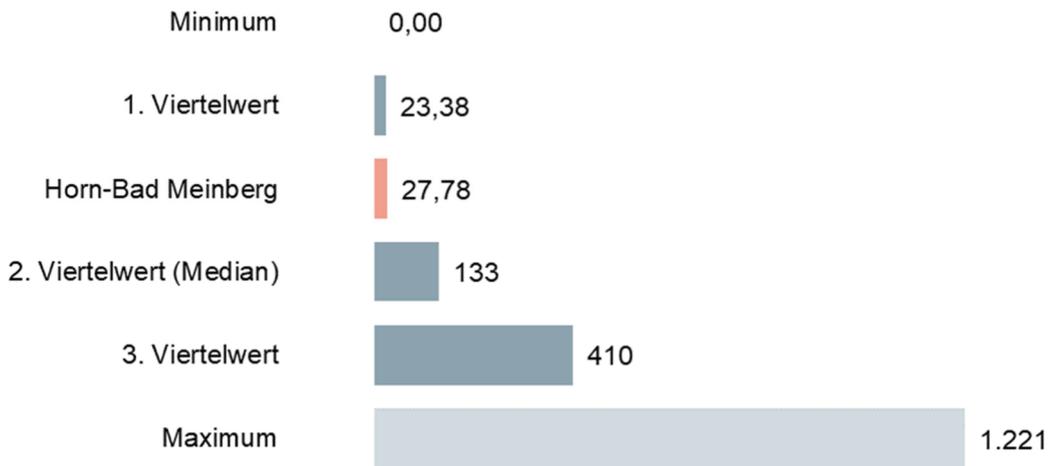
Die Stadt Horn–Bad Meinberg veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Auffällig ist, dass sich sowohl der Haushaltsansatz als auch die Ermächtigungsübertragungen im Eckjahresvergleich 2017 bis 2020 erhöht haben. Insbesondere im Jahr 2020 sind die Ermächtigungsübertragungen stark angestiegen. Ursächlich hierfür sind - neben vielen kleinteiligen Maßnahmen - der Umbau Kotzenbergscher Hof, Sekundarschule Gebäude 2, Ausbau Memelstraße sowie Feuerwehrgebäude Horn. Auch die Beschaffung von Fahrzeugen der Feuerwehr verzögert sich.

Insgesamt hat die Stadt in den Jahren 2017 bis 2020 Investitionszahlungen in Höhe von rund 10,7 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze um durchschnittlich 35,4 Prozent (Ansatzerhöhungsgrad) erhöht. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen waren zu keiner Zeit notwendig, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Die Steigerung des

Haushaltansatzes 2021 begründet sich darin, dass die Stadt auch nicht abgeschlossene Maßnahmen neu veranschlagt und nicht übertragen hat.

Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2021 mit 20 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



Allerdings ist das Jahr 2021 nicht repräsentativ. In den Jahren 2017 bis 2020 waren die Übertragungen je Einwohner deutlich höher:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro

Jahr	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2021	27,78	0,00	23,38	133	410	1.221	20
2020	330	0,00	73,24	244	333	633	19
2019	157	0,00	39,96	185	270	485	18
2018	75,67	0,00	64,70	130	268	2.067	18
2017	56,93	0,00	52,47	122	213	515	18

Die Stadt Horn-Bad Meinberg schöpft ihre investiven Auszahlungsermächtigungen regelmäßig nicht aus. Sie nimmt die vorhandenen Ermächtigungen 2017 und 2018 nur knapp zur Hälfte, in Jahren 2019 und 2020 sogar nur unter einem Drittel in Anspruch. Im Durchschnitt liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei 35 Prozent.

Nach Aussage der Stadt Horn-Bad Meinberg ist der Grund dafür fehlendes Personal. Die Auftragslage am Markt - Handwerker und Material sind schwer zu bekommen - erschweren oftmals die zeitnahe Fertigstellung innerhalb eines Jahres.

Bezogen auf Baumaßnahmen weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Diese Unterlagen liegen in den jeweiligen Fachbereichen bei den Sachbearbeitern vor. Die detaillierten Kosten werden bei den Haushaltsmeldungen erläutert. Allerdings haben gerade bei den großen Projekten (Kotzenbergscher Hof, Schulsanierungen) Kostensteigerungen zu einem erhöhten Ansatz geführt.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.

Nach eigener Aussage wird die Stadt künftig verstärkt darauf hinwirken, Ermächtigungen in einem deutlich geringeren Umfang zu übertragen. Stattdessen sollen nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen vorrangig neu veranschlagt werden. Die anstehenden Maßnahmen sind somit auf einen Blick transparent. Horn-Bad Meinberg hat bereits 2021 nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen soweit erforderlich neu veranschlagt.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden.

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 Fördermittelakquise erfolgt in der Stadt Horn-Bad Meinberg dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine im Fachbereich Finanzen angesiedelte Sachbearbeitung, mit einem Stellenanteil von zehn Prozent, stellt zentral Informationen über verfügbare Fördermittel den Fachbereichen zur Verfügung.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt Horn-Bad Meinberg noch nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Hierdurch sollte eine Grundlage geschaffen werden, das Fördermittelmanagement künftig in die gewachsenen Strukturen innerhalb der Verwaltung zu integrieren und die zeitliche und fachliche Einbeziehung in die Prozesse sicherzustellen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Nach Aussage der Stadt ist es gerade für kleine Kommunen kaum möglich, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Zur Informationsbeschaffung nutzt die Horn-Bad Meinberg regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen. Zudem nutzt sie in Einzelfällen Berater bei der NRW-Bank, die beratend und unterstützend wirken. Im August 2022 hat der Kreis Lippe ein Fördermittelmanagement-Treffen organisiert. Horn-Bad Meinberg hat daran teilgenommen.

Horn-Bad Meinberg versucht immer, Fördermittel zu erhalten. Bei anstehende Projekten prüft die Stadt regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die einzelnen Fachabteilungen beschreiben die Antragsprozesse häufig als sehr kompliziert. Dies stellt aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung da.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Horn-Bad Meinberg noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von den dezentralen Fachabteilungen der Stadt Horn-Bad Meinberg überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Eine zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Auch werden alle Projekt- und Maßnahmenumsetzungen in den einzelnen Fachbereichen nicht lückenlos dokumentiert, daher würde eine zentrale Datenbank der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

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

→ Empfehlung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.

Ein generelles Fördermittelcontrolling gibt es in der Stadt Horn-Bad Meinberg nicht. Ein einheitliches Berichtswesen ist in Horn-Bad Meinberg ebenfalls noch nicht vorhanden. Zwar wird über manche Projekte berichtet, aber ein standardisiertes Vorgehen innerhalb der Fachabteilungen ist nicht gegeben. Berichte werden nicht zu festen Terminen, sondern einzelfallbezogen erstellt.

→ **Empfehlung**

Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

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 der Stadt Horn-Bad Meinberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	7.565
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	1.740
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	22
Anzahl der Kreditgeber	6
Anzahl Derivate	0

* Hierbei handelt es sich vollständig um Kredite aus dem Programm „Gute Schule“

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Bislang hat sie lediglich in einer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung geregelt, dass der Kämmerer für die Aufnahme von Krediten operativ zuständig ist. Sie sollte daher 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 Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde 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 Gemeinde 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 Horn-Bad Meinberg kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Horn-Bad Meinberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann¹⁷. Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet¹⁸.

→ Empfehlung

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

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

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

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

So verfolgt die Stadt Wirtschaftlichkeit und Sicherheit als oberste Ziele des Kreditmanagements. Derivate meidet die Stadt ebenso wie Fremdwährungskredite. Die Sicherheit soll zudem durch Kreditaufnahmen bei Anbietern, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, erhöht werden. Bezüglich einer möglichen Streuung der Kredite zur Vermeidung von Klumpenrisiken hat die Stadt bisher noch keine Überlegungen angestellt.

Vor jeder Kreditaufnahme holt die Stadt Angebote der gleichen sieben Banken ein, die sie in Form einer Bieterliste abgespeichert hat. Hierbei erfragt sie auch Konditionen bei unterschiedlichen Laufzeiten. Ihre Entscheidung dokumentiert sie in einem Vermerk. Die Entscheidungsbezugnis sowie operative Zuständigkeit für Investitions- sowie Liquiditätskredite liegt hierbei beim Kämmerer der Stadt. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch Vorlage der Entscheidung beim Bürgermeister der Stadt gewahrt.

Über die Entwicklung der Kredite berichtet der Kämmerer einmal pro Jahr mündlich dem Rat. Hierbei geht er auf die Auswirkungen auf das Folgejahr ein. Ein schriftlicher Bericht existiert nicht.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg 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 Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und Anlagen der Stadt Horn-Bad Meinberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	20.212
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	553
Ausleihungen in Tausend Euro	6.009

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. Zwar verfügt die Stadt über einen vergleichsweise hohen Bestand liquider Mittel. Die Liquidität stammt jedoch zu rund drei Vierteln aus einem Grundstücksverkauf, der bis zum 15. Dezember 2022 noch nicht abgeschlossen war. Im kommenden Haushaltsjahr soll die Liquidität zur Umsetzung anstehender Baumaßnahmen genutzt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt liegt das Geld auf einem Konto bei der Sparkasse.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meiden. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Horn-Bad Meinberg 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 Horn-Bad Meinberg beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung

an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁹ 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.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg 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 Horn-Bad Meinberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

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

So verfolgt die Stadt Horn-Bad Meinberg in der Praxis eine Anlagestrategie, die auf Sicherheit der Anlagen abzielt. Sofern eine Anlageentscheidung getroffen werden muss, bereitet die Kämmererei diese vor und legt sie dem Rat zur Kenntnisnahme vor.

¹⁹ 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.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Horn-Bad Meinberg gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltsposten und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltsposten langfristig zu etablieren.	57	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	59
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat beim Finanzcontrolling und Berichtswesen noch Optimierungsbedarf. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt verfügen nur zum Teil über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.	60	E2.1	Die Stadt sollte anstreben, zukünftig die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.	61
			E2.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen.	61
F3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg überträgt in einem hohen Maß Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Zugleich wird nur ein geringer Teil der investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW das kritisch. Eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt nicht getroffen. Eine solche Regelung ist gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW vorgeschrieben.	61	E3.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.	65
F4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermitelakquise sind nicht vorhanden.	65	E4 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	66
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Stadt Horn-Bad Meinberg noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Insofern bietet die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten.	67	E5.1 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.	67
			E5.2 Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.	68
F6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	68	E6 Wir empfehlen der Stadt Horn-Bad Meinberg, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	70	E7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg 2015	Horn-Bad Meinberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	92,7	103	95,56	102	103	107	121	23
Eigenkapitalquote 1	35,7	37,09	23,28	33,60	40,21	46,95	54,39	23
Eigenkapitalquote 2	69,8	64,79	49,23	62,05	69,47	76,18	84,57	23
Fehlbetragsquote	2,4	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	36,4	29,26	16,87	29,49	37,17	45,55	49,77	23
Abschreibungsintensität	9,5	8,95	5,15	8,60	9,21	10,66	13,60	23
Drittfinanzierungsquote	52,9	54,57	37,16	52,19	59,53	70,51	87,20	22
Investitionsquote	71,2	109	54,14	108	145	201	441	23
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	87,5	91,38	81,55	92,91	98,83	102	115	23

Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg 2015	Horn-Bad Meinberg aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	65,1	83,54	39,80	79,82	186	272	2.041	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	182	6,91	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,8	11,69	1,53	4,18	5,62	6,40	17,52	23
Zinslastquote	0,7	0,32	0,04	0,22	0,41	0,70	1,62	23
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	42,6	45,76	40,40	49,89	56,84	62,12	76,46	17
Zuwendungsquote	36,7	38,65	9,21	12,90	17,16	24,28	38,65	23
Personalintensität	17,3	20,50	11,31	16,54	18,71	21,41	25,68	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,1	15,84	9,42	15,58	19,04	22,56	28,78	23
Transferaufwandsquote	47,6	46,27	33,29	38,67	40,82	47,01	55,44	23

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-286	956	2.377	1.106	2.418	
Gewerbesteuern	4.093	5.035	5.463	4.987	6.841	5.284

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.537	6.815	7.040	6.725	7.270	6.878
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	810	822	912	1.000	890	887
Ausgleichsleistungen	637	646	664	922	676	709
Schlüsselzuweisungen	8.834	9.418	10.880	11.245	11.391	10.354
Summe der Erträge	20.911	22.736	24.958	24.880	27.068	24.111
Steuerbeteiligungen	682	806	742	472	676	675
Allgemeine Kreisumlagen	9.488	9.294	9.755	10.168	9.620	9.665
Summe der Aufwendungen	10.170	10.100	10.496	10.640	10.296	10.340
Saldo	10.741	12.636	14.462	14.240	16.772	13.770

Tabelle 4: Eigenkapital Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	51.925	51.680	53.059	55.538	56.572	59.072
Eigenkapital 1	51.925	51.680	53.059	55.538	56.572	59.072
Sonderposten für Zuwendungen	34.108	34.054	33.314	32.337	31.676	30.540
Sonderposten für Beiträge	16.279	15.654	14.958	14.338	14.016	13.582
Eigenkapital 2	102.312	101.389	101.331	102.213	102.264	103.194
Bilanzsumme	150.802	148.425	153.627	155.711	156.878	159.267

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	26.382	25.621	27.875
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	7.000	5.000	5.493
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	936	1.312	1.586
Sonstige Verbindlichkeiten	7.944	8.839	11.131
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	42.262	40.771	46.085

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-1.639	-286	956	2.377	1.106	2.418	-2.613	-2.040	-1.869	-1.918
Gewerbesteuer	3.832	4.093	5.035	5.463	4.987	6.841	6.047	6.198	6.353	6.512
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.180	6.537	6.815	7.040	6.725	7.270	7.118	7.537	8.012	8.461
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	651	810	822	912	1.000	890	716	734	748	761
Schlüsselzuweisungen vom Land	8.428	8.834	9.418	10.880	11.245	11.391	11.852	11.520	12.039	12.605
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Ausgleichsleistungen)	682	637	646	664	922	676	720	744	760	780
Summe der Erträge	19.772	20.911	22.736	24.958	24.880	27.068	26.453	26.733	27.912	29.119
Allgemeine Kreisumlage	9.249	9.488	9.294	9.755	10.168	9.620	9.861	10.108	10.360	10.619
Steuerbeteiligungen	614	682	806	742	472	676	471	483	495	507

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe der Aufwendungen	9.863	10.170	10.100	10.496	10.640	10.296	10.332	10.591	10.855	11.126
Saldo der Bereinigungen	9.909	10.741	12.636	14.462	14.240	16.772	16.121	16.142	17.057	17.993
Saldo der Sondereffekte	-874	256	-16,69	-6,19	-186	-1.154	130	495	507	178
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.675	-11.283	-11.663	-12.079	-12.949	-13.200	-18.864	-18.677	-19.433	-20.090
Abweichung vom Basisjahr	0	-608	-989	-1.404	-2.274	-2.525	-8.190	-8.003	-8.759	-9.415

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Horn-Bad Meinberg in Tausend Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.675	-11.283	-11.663	-12.079	-12.949	-13.200	-18.864	-18.677	-19.433	-20.090
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-820	-600	-653	-506	-483	-633	-1.134	-1.268	-1.291	-1.298
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-623	-531	-629	-529	-445	-280	-532	-614	-602	-590
Jugendamtsumlage	-4.889	-5.101	-5.214	-5.233	-5.818	-6.321	-6.542	-6.706	-6.874	-7.046
Saldo aus Sozialleistungen	-6.332	-6.232	-6.497	-6.268	-6.746	-7.234	-8.208	-8.588	-8.766	-8.935
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.342	-5.051	-5.166	-5.811	-6.203	-5.966	-10.656	-10.089	-10.667	-11.155
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-709	-824	-1.468	-1.860	-1.624	-6.314	-5.747	-6.324	-6.813

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horn-Bad Meinberg im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat mit dem Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem Kreis Lippe eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises geschaffen. Sie nimmt diese jedoch noch nicht konsequent in Anspruch. Häufig führen die Organisationseinheiten, die auch die Maßnahmen ausführen, die Vergabeverfahren selbst durch. Das erschwert eine strikte Trennung zwischen Ausführung der Maßnahme und Vergabeverfahren und erhöht die Korruptionsgefahr.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg liefert eine Grundlage für die Vergabeverfahren. Auf Grund ihres Alters spiegelt sie nicht mehr die aktuelle Rechtslage wider. Dieses kann ein Grund dafür sein, dass teils abweichend von der Dienstanweisung verfahren wird. Das belegen die Maßnahmenbetrachtungen, die beispielsweise Abweichungen vom vorgeschriebenen Vergabeverfahren, fehlende Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten sowie unterlassene Nachtragsverfahren zeigen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat während der laufenden Prüfung damit begonnen, die Dienstanweisung Vergabe zu überarbeiten.

Eine zentrale Analyse der Abweichungen könnte Erkenntnisse liefern, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden könnten. Ziel muss es sein, Abweichungen vom Auftragswert so gering wie möglich zu halten. Eine regelmäßige Prüfung der Vergabemaßnahmen findet nicht statt.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg beschreibt in verschiedenen internen Regelungen präventive Maßnahmen gegen Korruption. Sie ist der Verpflichtung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht nachgekommen. Eine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Beschäftigten hat bisher nicht stattgefunden. Mit einer Schwachstellenanalyse könnten die Bediensteten sensibilisiert und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Stadt ermittelt werden. Mit einer eigenen Dienstanweisung Korruption könnte die Stadt vorbeugende Regelungen treffen, um die Verwaltung und ihre Bediensteten vor Korruptionsvorwürfen zu schützen. Nach Aussage der Stadt ist beabsichtigt, auf Grundlage der Musterdienstanweisung der gpaNRW eine Dienstanweisung Korruption zu erarbeiten. Zudem soll eine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Mitarbeitenden durchgeführt werden.

Auch wenn die Stadt Horn-Bad Meinberg nach eigenen Angaben keine Sponsoringleistungen erhalten hat, sollten vorsorglich Regelungen aufgestellt werden, wie mit entsprechenden Angeboten umgegangen wird. So ist die Stadt vorbereitet, Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen.

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt zunehmend das komplexe Fachwissen der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Sie fördert so rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg entspricht in Teilen nicht dem aktuellen Vergaberecht.

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

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

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

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** hat als Grundlage für die Durchführung von Vergabemaßnahmen die Vergabedienstanweisung der Stadt Horn-Bad Meinberg (DA Vergabe) am 01. August 2013 erlassen. Sie gilt für alle Fachbereiche der Stadtverwaltung einschließlich der Stadtwerke

Horn-Bad Meinberg – Betriebszweig Abwasserbeseitigung. Sie gilt im Interesse einer einheitlichen Verwaltungsführung und Korruptionsprävention auch für die Stadtwerke Horn-Bad Meinberg – Betriebszweige Wasserversorgung und Fotovoltaik, wenn sich die Betriebsleitung für eine förmliche Ausschreibung entscheidet.

Ziel der Dienstanweisung ist es, die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen zu ergänzen. Auf Grund fehlender Aktualisierungen sind einige darin enthaltene Vorgaben nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Diese Unstimmigkeiten könnten zu Handlungsunsicherheiten der eingesetzten Bediensteten und zu uneinheitlichen Verfahren führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe an das aktuelle Vergaberecht anpassen.

Auf Grund von Hinweisen der gpaNRW während der laufenden Prüfung hat die Stadt Horn-Bad Meinberg mitgeteilt, bereits mit der Überarbeitung der veralteten Dienstanweisung Vergabe zur Angleichung an die aktuelle Rechtslage begonnen zu haben.

Die eingesetzten Bediensteten erhalten eine wesentliche Unterstützung bei Vergabeverfahren, wenn sie durch klare Vorgaben das jeweils anzuwendende Vergabeverfahren einfach ermitteln könnten. Dazu bedarf es eindeutiger Regelungen über die zu berücksichtigenden Wertgrenzen. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg unterstützt die mit der Vergabe beauftragten Bediensteten bei der Wahl der Vergabeverfahren nur zum Teil. Sie enthält Wertgrenzen für die Durchführung beschränkter bzw. freihändiger Vergaben. Allerdings entsprechen die Schwellenwerte nicht mehr dem aktuellen Stand. Seit Inkrafttreten der Dienstanweisung ändern sich diese mehrfach. Die Dienstanweisung berücksichtigt diese Änderungen noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in ihrer Dienstanweisung Vergabe die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung vereinfacht zukünftig Anpassungen.

Der Kommune ist es dabei erlaubt, die vorgegebenen Wertgrenzen des Vergaberechts zu unterschreiten, beispielsweise die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes NRW²⁰. Ein Überschreiten ist jedoch nicht erlaubt. Eine Kommune fördert einen größeren Wettbewerb, wenn sie geringere Wertgrenzen festlegt. So sinkt die Anzahl der Direktaufträge. Freihändige, beschränkte und öffentliche Ausschreibungen sind dann häufiger durchzuführen.

Die Dienstanweisung schreibt vor, dass Personen, die mit der Planung und der Erstellung des Leistungsverzeichnisses sowie der Bauüberwachung beschäftigt sind, an „sämtlichen“ Tätigkei-

²⁰ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau- und Gleichstellung vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

ten der Vergabestelle nicht beteiligt sein dürfen. Diese Regelung verfolgt das Ziel, die Ausführung der Maßnahme strikt vom Vergabeverfahren zu trennen und damit die Korruptionsgefahr zu mindern.

Allerdings benennt die Dienstanweisung die jeweils mittelbewirtschaftenden Fachbereiche bzw. die Stadtwerke Horn-Bad Meinberg als Ausschreibungs- und Vergabestelle. Die Auflistung der Aufgaben der Vergabestelle in der Dienstanweisung verdeutlicht, dass die vollständige Abwicklung der Maßnahme beim mittelbewirtschaftenden Fachbereich liegt. So erstellt dieser das Leistungsverzeichnis, wählt das Vergabeverfahren bis hin zur Auftragserteilung und prüft die Schlussrechnung. Diese Regelung läuft konträr zur Zielrichtung, die Ausführung der Maßnahme und die Abwicklung der Vergabeverfahren strikt zu trennen. Eine personelle Trennung ist so in der Realität, wenn überhaupt, nur schwer bis gar nicht umzusetzen.

Diese Form der Durchführung von Vergabeverfahren verlangt zwangsläufig, dass umfassendes vergaberechtliches Fachwissen in allen Fachbereichen, die mit Vergaben befasst sind, dezentral vorgehalten werden muss. Das erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts. Die Korruptionsgefahr steigt. Die im nachfolgenden Kapitel 2.3.2 beschriebene Situation der Rechnungsprüfung verschärft diese Gefahr.

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

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

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

- Gestaltung der internen Vergaberegeln durch eine Dienstanweisung Vergabe,
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,

- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen, ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat diese Vorteile einer Zentralen Vergabestelle bereits erkannt, nutzt sie jedoch noch nicht vollständig. Sie hat im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Lippe zur Inanspruchnahme der dortigen Zentralen Vergabestelle getroffen. Danach kann die Stadt den Kreis Lippe mit Vergaben, deren geschätzter Auftragswert 10.000 Euro übersteigt, beauftragen. Allerdings nimmt die Stadt die Zentrale Vergabestelle nicht konsequent in Anspruch. Die Stadt gibt an, die Zentrale Vergabestelle des Kreises bei größeren Maßnahmen zu beauftragen. Eine klare nachvollziehbare Wertgrenze hierfür gibt es jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Zentrale Vergabestelle (ZVS) des Kreises konsequent nutzen. Sie sollte eindeutige Regelungen treffen, bei welchen Verfahren die ZVS verpflichtend in Anspruch zu nehmen ist.

Für die Maßnahmen, die die Stadt Horn-Bad Meinberg selbst durchführt, hat sie eine Zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Nach Aussage der Stadt setzt sie dafür Bedienstete ein, die nicht mit der Ausführung der Maßnahme beauftragt sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte für ihre Zentrale Submissionsstelle die Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig regeln, um eine strikte Trennung von Auftragsvergaben und Auftragsdurchführung sicherzustellen.

Bisher setzt die Stadt Horn-Bad Meinberg noch keine Fachsoftware für die Abwicklung der Vergabeverfahren ein. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben dadurch Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht werden. Unterlagen können ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und Zentraler Vergabestelle ausgetauscht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabefachsoftware mit der Zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe prüfen.

Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg legt ferner fest, dass dem zuständigen Fachbereich die Abnahme der Leistung und die Freigabe der Rechnungen obliegen. Es sollte bei jedem abgewickelten Auftrag ein Abnahmeprotokoll erstellt werden, so die internen Regelungen. Bei Beanstandungen ist die anschließende Mängelverfolgung und -beseitigung (ggf. mit erneuter Abnahme) zu dokumentieren.

- Die vorgeschriebene formelle Abnahme stellt die rechtssicherste Form der Abnahme dar. Die Dokumentation der Mängelbeseitigung fördert eine mangelfreie Leistung. Sie stellt den Weg zur Mangelfreiheit dar.

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 eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft 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.²¹

→ **Feststellung**

In Horn-Bad Meinberg erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.

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 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.²² Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²³ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist

²¹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²² Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²³ 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.

es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

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

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

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Die Vergabedienstanweisung schreibt vor, Vergaben mit einer Auftragssumme von mehr als 50.000 Euro dem Fachbereich Finanzen mit der Auftragsvergabe anzuzeigen. Weitere Beteiligungen bzw. Prüfungen sieht die Dienstanweisung nicht vor. Nach Aussage der Stadt gibt es keine weiteren standardisierten Beteiligungsverfahren.

Da die Stadt Horn-Bad Meinberg keine eigene Rechnungsprüfung bestellt hat, sind auch keine Regelungen über deren Beteiligungen getroffen. Die Bediensteten der Bedarfsstellen müssen daher bei schwierigen Vergabesachverhalten individuelle geeignete Hilfestellungen suchen.

Dieses erschwert die rechtssichere und einheitliche Durchführung von Vergabemaßnahmen. Im Einzelfall beteiligt die Stadt bei vergaberechtlichen Fragestellungen externe Dienstleister.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder mit anderen Kommunen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung, die einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren fördert. Zudem dient sie der Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.

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**

Einige interne Regelungen der Stadt Horn-Bad Meinberg beinhalten einzelne präventive Maßnahmen gegen Korruption. Eine separate Dienstanweisung Korruption fehlt. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.

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 KorruptionsbG²⁴ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

²⁴ 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 Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** unterscheidet zwischen Korruptionsprävention und Vergabewesen. Sie verfügt über eine eigene Dienstanweisung für das Vergabewesen und weitere Regelungen in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Horn-Bad Meinberg (ADGA) vom 01. Oktober 2010, Stand 01. Dezember 2012. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat sie nicht erlassen.

Eine große Unsicherheit entsteht für Bedienstete, die einen Korruptionsverdachtsfall entdecken. Um die zwangsläufig entstehende Hemmschwelle so gering wie möglich zu halten, sollte die Kommune daher eindeutige Regelungen treffen, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg behandelt derartige Fälle in Ziffer 5.8 ihrer ADGA. Die Regelungen zum Verdachtsfall beschränken sich jedoch darauf, dass der Bürgermeister die dienstordnungsrechtlichen Maßnahmen einleitet, wenn ein Korruptionsverdacht besteht. Wie und auf welchem Weg die Bediensteten einen solchen Fall zu melden haben, bleibt offen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.

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

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

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren sogenannte Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt bzw. in der ADGA beschrieben. Eine Schwachstellenanalyse führte sie bisher noch nicht durch. Die Stadt Horn-Bad Meinberg ist nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Wie beschrieben hat die Stadt Horn-Bad Meinberg korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt. Die Stadt hat der gpaNRW zu diesem Rechtsverstoß mitgeteilt, dass sie zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche beabsichtigt, die empfohlene Schwachstellenanalyse durchzuführen. Nach Angaben der Stadt sollen hierbei alle Mitarbeitenden einbezogen und sensibilisiert werden, um ggf. weitere Bereiche zu identifizieren, die bisher nicht als korruptionsgefährdet oder besonders korruptionsgefährdet bekannt waren.

Für eine ausreichende Korruptionsprävention sind auch Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen notwendig. Schon aus den BeamStG²⁵ und dem TVöD²⁶ ergibt sich ein grundsätzliches Verbot, Vergünstigungen anzunehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen ermöglichen.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat in Ziffer 5.7 ihrer ADGA die Annahme von Belohnungen und Geschenken geregelt. Grundsätzlich ist es danach nicht gestattet, Belohnungen und Geschenke anzunehmen. Ausgenommen sind lediglich Gegenstände, die auch „auf der Straße“ verteilt werden, wie z.B. einfache Kugelschreiber. Bei Bestechungsversuchen haben die Bediensteten unverzüglich den Bürgermeister auf dem Dienstweg zu informieren. Die Annahme von Geld ist nicht direkt verboten, ergibt sich jedoch aus dem allgemeinen Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken.

²⁵ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)

²⁶ Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte explizit die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung verbieten. Sie sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung Korruption treffen.

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

Bei der Stadt Horn-Bad Meinberg holte bisher eine Mitarbeiterin diese Auskünfte zentral für alle Vergabestellen ein. Schriftliche Regelungen bestehen dazu nicht. Gleiches gilt für die Verpflichtung, Verfehlungen eines Unternehmens dem Vergaberegister zu melden. Dazu gehören beispielsweise Straftaten wie Betrug, Untreue, illegale Absprachen oder Bestechlichkeit. Diese Pflicht ergab sich aus § 5 KorruptionsbG alte Fassung.

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

Nach § 6 Abs. 1 WRegG²⁷ ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch klare Regelungen festlegen, wer für die Abfrage beim Wettbewerbsregister vor der Erteilung eines Zuschlages zuständig ist.

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

Die Stadt Horn-Bad Meinberg regelt diese Auskunftspflicht in der Ehrenordnung der Stadt. Danach sind die Auskünfte jährlich auf den Internet-Seiten der Stadt zu veröffentlichen. Die Auskünfte findet man unter der Rubrik „Rat und Verwaltung“ auf der Homepage der Stadt²⁸.

²⁷ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

²⁸ Stand August 2022

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe und Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung auf die neue Rechtslage des aktuellen KorruptionsbG anpassen.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁹ mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Stadt Horn-Bad Meinberg zu.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung steht noch die Zustimmung durch den Bundesrat aus.

→ **Empfehlung**

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

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**

Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Stadt Horn-Bad Meinberg noch keine Rahmenbedingungen gegeben.

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

²⁹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

In dem mit der **Stadt Horn-Bad Meinberg** geführten Interview gab die Stadt an, aktuell keine Sponsoringleistungen zu erhalten. Zum Teil unterstützen Sponsoren privatrechtliche Organisationen aus Horn-Bad Meinberg, die öffentliche Veranstaltungen organisieren. So ist im Internet beispielsweise die Veranstaltung „Horn leuchtet“ zu finden. Diese wurde von mehreren Sponsoren unterstützt.

Die Stadt hat sich selbst noch keine verbindlichen Regelungen gegeben, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht. Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Stadt jedoch schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Sie sollte daher Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung³⁰ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. Eine Aktualisierung dieser Vorlage auf das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz ist vorgesehen.

³⁰RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

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.³¹ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Stadt Horn-Bad Meinberg Abweichungen auf, deren nähere Betrachtung Erkenntnisse für verbesserte zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern könnten.

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

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

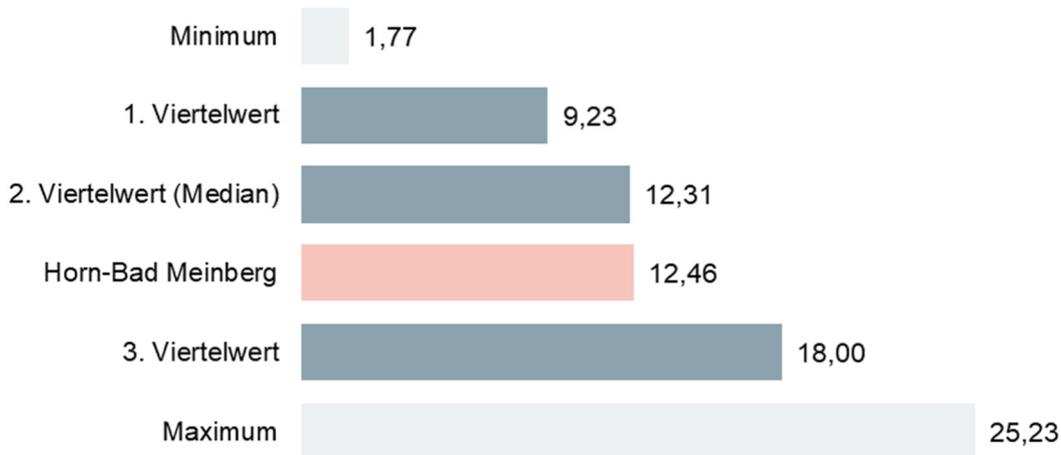
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.913.716	
Abrechnungssummen	1.989.914	
Summe der Unterschreitungen	78.175	4,08
Summe der Überschreitungen	109.374	5,72

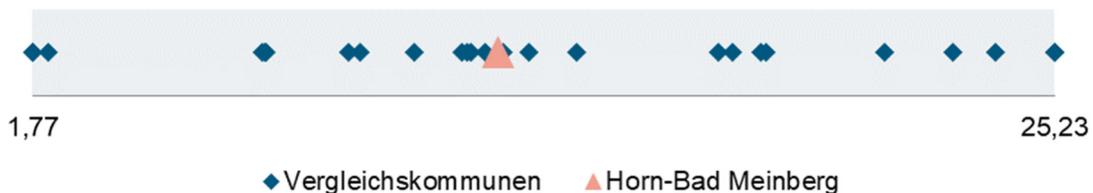
Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Stadt Horn-Bad Meinberg** sieben Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rd. 95.781 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Horn-Bad Meinberg damit wie folgt ein.

³¹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Die Stadt Horn-Bad Meinberg gehört im Vergleichsjahr 2021 zu der Hälfte der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höheren Abweichungen. Die Kennzahl liegt geringfügig oberhalb des Medians. Die Überschreitungen waren mit einem Anteil von 8,28 Prozent erheblich höher als die Unterschreitungen mit 4,18 Prozent.

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

Die Abweichungen in den weiteren Vergleichsjahren 2020 und 2022 sind erfreulicherweise geringer ausgefallen. In 2022 betrug die absolute Abweichung 7,89 Prozent und war geringfügig höher als im Jahr 2020 mit einem Wert von 7,22 Prozent. Mit beiden ermittelten Kennzahlen gehört Horn-Bad Meinberg zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungswerten. Sie liegen jeweils im Bereich zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Teils unterbleiben Nachtragsverfahren.

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.

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Für diese Fälle hat die **Stadt Horn-Bad Meinberg** in ihrer Dienstanweisung geregelt, dass Nachträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind. Diese sind danach so rechtzeitig zu veranlassen, dass die Entscheidungsbefugnisse nicht beeinträchtigt werden. Die Preise für den Nachtrag sind auf Grundlage der Preisvereinbarung des Hauptangebotes auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge sind zu dokumentieren. Im Übrigen verweist die Dienstanweisung auf § 2 VOB/B³², wo Vorgaben bezüglich der Vergütung zu finden sind.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg wies im Zuge des standardisiert durchgeführten Interwies auf teils unterschiedliche Verfahrensweisen bei Nachträgen hin. So sei der Weg zur Abwicklung des Nachtragsauftrages im Einzelfall auch von dessen monetärem Umfang abhängig.

³² Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B Ausgabe 2016)

Die Dienstanweisung trifft dazu keine differenzierten Regelungen. Auch gibt es in Horn-Bad Meinberg noch kein standardisiertes Verfahren zur Abwicklung von Nachtragsverfahren. So sind die Bediensteten im Einzelfall gefordert, individuelle Bearbeitungsschritte einzuleiten. Diese fehlenden Regelungen erschweren einheitlich Verfahren und führen zu Handlungsunsicherheiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.

Auf Grund des Fehlens einer Zentralen Vergabestelle wie auch einer Rechnungsprüfung in der Stadt Horn-Bad Meinberg findet keine zusätzliche vergaberechtliche Prüfung der Vergaben und Nachträge statt. Nur im Einzelfall wird der Bürgermeister beteiligt, insbesondere wenn der vorgegebene Finanzrahmen der Maßnahme überschritten wird. In derartigen Fällen beteiligt die Stadt auch die zuständigen Ausschüsse.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch eine Rechnungsprüfung oder eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Für ein solches Verfahren bietet es sich an, Wertgrenzen festzulegen.

Eine generelle zentrale Betrachtung der Nachträge findet in Horn-Bad Meinberg bisweilen nicht statt. So erfolgen auch noch keine systematischen Auswertungen des Umfangs sowie eine Analyse der Ursachen für das Erfordernis der Nachträge an zentraler Stelle. Eine solche Verfahrensweise könnte Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte.

Zudem verdeutlichen zentrale Betrachtungen auch bestimmte Bieterstrategien, die ggf. häufiger zum Vorschein kommen. Diese gilt es dann bei zukünftigen Ausschreibungen schon im Vorfeld durch eindeutige Leistungsbeschreibungen zu unterbinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Horn-Bad Meinberg 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 Horn-Bad Meinberg liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg nutzt zunehmend das komplexe Fachwissen der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Sie fördert so rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Horn-Bad Meinberg entspricht in Teilen nicht dem aktuellen Vergaberecht.	82	E1.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe an das aktuelle Vergaberecht anpassen.	83
			E1.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in ihrer Dienstanweisung Vergabe die aktuellen Wertgrenzen der nationalen und EU-weiten Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Festlegung der Wertgrenzen in einer Anlage zur Dienstanweisung vereinfacht zukünftig Anpassungen.	83
			E1.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Zentrale Vergabestelle (ZVS) des Kreises konsequent nutzen. Sie sollte eindeutige Regelungen treffen, bei welchen Verfahren die ZVS verpflichtend in Anspruch zu nehmen ist.	85
			E1.4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte für ihre Zentrale Submissionsstelle die Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig regeln, um eine strikte Trennung von Auftragsvergaben und Auftragsdurchführung sicherzustellen.	85
			E1.5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte den einheitlichen Einsatz einer Vergabefachsoftware mit der Zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe prüfen.	86
F2	In Horn-Bad Meinberg erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.	86	E2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Einige interne Regelungen der Stadt Horn-Bad Meinberg beinhalten einzelne präventive Maßnahmen gegen Korruption. Eine separate Dienstanweisung Korruption fehlt. Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.	88	E3.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Stadt eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.	89
			E3.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage könnte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	90
			E3.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte expliziert die Annahme von Bargeld in ihrer Dienstanweisung verbieten. Sie sollte zur besseren Übersicht die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung Korruption treffen.	91
			E3.4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch klare Regelungen festlegen, wer für die Abfrage beim Wettbewerbsregister vor der Erteilung eines Zuschlages zuständig ist.	91
			E3.5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Dienstanweisung Vergabe und Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung auf die neue Rechtslage des aktuellen KorruptionsbG anpassen.	92
			E3.6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	92
Sponsoring					
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Stadt Horn-Bad Meinberg noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	92	E4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F5	Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Stadt Horn-Bad Meinberg Abweichungen auf, deren nähere Betrachtung Erkenntnisse für verbesserte zukünftige Leistungsverzeichnisse liefern könnten.	94	E5	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	96
F6	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat nur wenige Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement fehlen. Teils unterbleiben Nachtragsverfahren.	96	E6.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutige Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.	97
			E6.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch eine Rechnungsprüfung oder eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Für ein solches Verfahren bietet es sich an, Wertgrenzen festzulegen.	97
			E6.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	97
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die überholten und teils fehlenden Regelungen in der Dienstanweisung Vergabe führen zu abweichenden Vergabeverfahren und Handlungsunsicherheiten. Häufig nimmt die Stadt die Zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe nicht in Anspruch. Nachtragsverfahren werden zum Teil nicht bzw. uneinheitlich geführt und Dokumentations-, Informations- und Veröffentlichungspflichten nicht beachtet.		E7.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte für die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens nachvollziehbare Kostenschätzungen/Kostenberechnung aufstellen bzw. aufstellen lassen.	
			E7.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die vorgeschriebene Dokumentation zeitnah und vollständig erstellen.	
			E7.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sicherstellen, dass die gem. § 19 VOB/A vorgeschriebene Unterrichtung der nicht berücksichtigten Bieter zeitnah erfolgt.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.4 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Leistungsverzeichnisse als Grundlage eines Vergabeverfahrens eindeutig und vollständig mit richtigen Mengenangaben erstellen bzw. erstellen lassen. Nur so können geringe Abweichungen vom Auftragswert gewährleistet werden.	
			E7.5 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sowie von ihr Beauftragte haben die Vorgaben aus internen Regelungen und dem Vergaberecht zu beachten, unter anderen beim Umgang und der Beauftragung von Nachträgen.	
			E7.6 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte konsequent das komplexe Fachwissen der Zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe nutzen. So kann eine strikte Trennung zwischen Ausführung der Maßnahme und des Vergabeverfahrens gefördert werden.	
			E7.7 Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte zur Wertung der abgegebenen Angebote einen Preisspiegel erstellen und für die Wertung der Angebote nutzen.	
			E7.8 Die Stadt sollte alle erforderlichen Leistungen einer Maßnahme vollständig in dem Leistungsverzeichnis erfassen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass sämtliche Preise im Wettbewerb ermittelt werden können.	
			E7.9 Die Stadt sollte generell formelle Abnahmen vornehmen, wie es die Dienstanweisung der Stadt bereits vorschreibt.	
			E7.10 Die Wertgrenzen der Dienstanweisung Vergabe sollten bei der Wahl der Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Zukünftige Anpassungen könnten erleichtert werden, wenn die Stadt die Wertgrenzen in Form einer Anlage zur Dienstanweisung festlegt.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Horn-Bad Meinberg** 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

Während der Prüfung der Informationstechnik an Schulen bei der **Stadt Horn-Bad Meinberg** haben sich grundlegende Verbesserungen in organisatorischen Abläufen und personellen Ressourcen ergeben bzw. wurden angestoßen.

Denn bislang war die operative Umsetzung der - sehr guten - strategischen Ausrichtung der Stadt personell kaum bis überhaupt nicht ohne externe Dienstleister zu bewältigen. Mittlerweile sind hierfür benötigte Stellenanteile eingerichtet und teilweise bereits besetzt worden. Damit kann die Stadt Horn-Bad Meinberg die große Lücke zwischen strategischer und operativer Ebene nach langjährigem Personaldefizit schließen.

Insgesamt ist die Stadt mit den nun verbesserten Rahmenbedingungen im Vergleich zu den anderen geprüften Kommunen sehr gut aufgestellt:

- Sie hat bereits äußerst gute strategische Rahmenbedingungen für ihre Schul-IT geschaffen. Diese werden insbesondere durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan abgesichert, der gegenwärtig aktualisiert wird.

- Die u.a. für die Schul-IT zuständige Leitung des Fachbereichs 2 der Stadt Horn-Bad Meinberg wird absehbar bei Steuerungsaufgaben durch eine neu geschaffene Stelle unterstützt. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen des Medienentwicklungsplans wird nach Besetzung der Stelle deshalb zukünftig nicht mehr ausschließlich von externen Dienstleistern abhängen. Zusätzlich wird kurzfristig das IT-Personal im Fachbereich 1 neben Aufgaben für die Verwaltungs-IT auch Tätigkeiten für die Schul-IT übernehmen.
- Die Ausstattung der Schulen der Stadt Horn-Bad Meinberg mit IT befindet sich qualitativ auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Die quantitative Ausstattung der Schulen konnte die gpaNRW nicht mit den anderen geprüften Kommunen vergleichen. Das hierfür erforderliche Zahlenmaterial konnte seitens der Stadt Horn-Bad Meinberg nicht rechtzeitig zugeliefert werden. Dies resultiert aus der weiter unten geschilderten bisherigen personellen Situation, die bislang eine Steuerungsunterstützung sehr erschwert hat.
- Demgegenüber hat der Schulträger Stadt Horn-Bad Meinberg vergleichsweise gute räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Sicherheitsrisiken in seiner Schul-IT zu reduzieren. Trotzdem gibt es konkrete Verbesserungsmöglichkeiten, wenn auch vergleichsweise wenige.

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 bewerten diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT an Schulen

Die Kommunen sind als Schulträger für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben sie gemäß § 79 des Schulgesetzes

NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bereits äußerst gute strategische Rahmenbedingungen für ihre Schul-IT geschaffen. Und dies trotz der fehlenden Personalressourcen, die zur adäquaten Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben seitens der Schulträgerverwaltung bisher nötig gewesen wären. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen des Medienentwicklungsplans gelang auch deshalb bislang nur unter Zuhilfenahme von externen Dienstleistern. Mittlerweile sind seitens der Stadt jedoch grundlegende Verbesserungen der personellen Situation umgesetzt bzw. initiiert worden.

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:

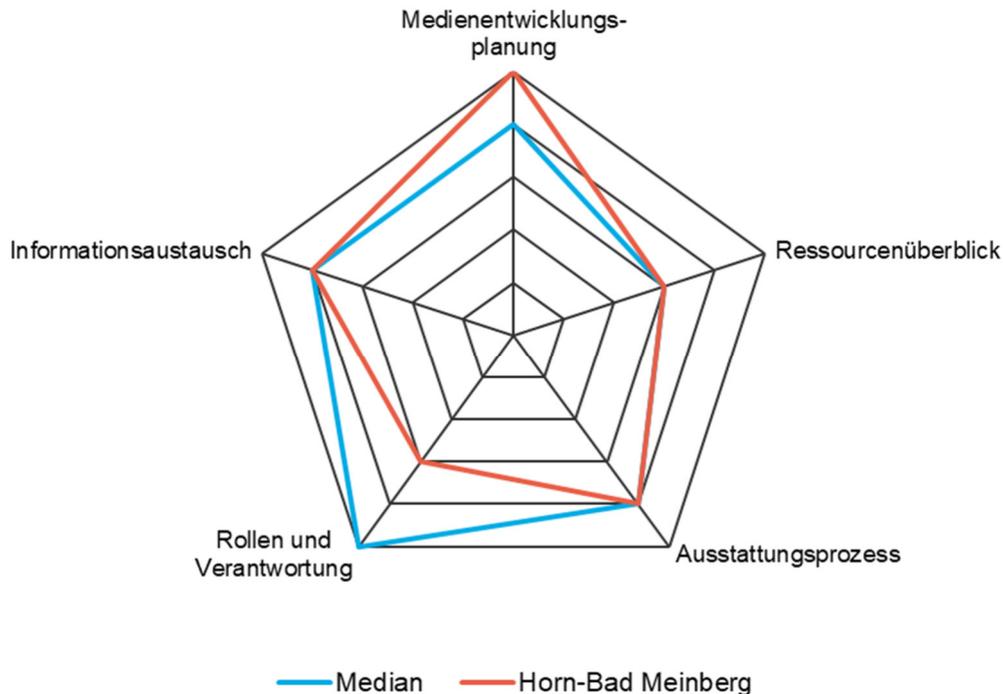
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support³³, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Stadt Horn-Bad Meinberg** 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.

³³ 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

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



- Mit dem Gesamtergebnis des Netzdiagramms liegt die Stadt Horn-Bad Meinberg insgesamt noch im Mittelfeld der betrachteten Kommunen. Besonders positiv ist der strategische Aspekt der „Medienentwicklungsplanung“ zu sehen. Demgegenüber ist der Punkt „Rollen und Verantwortung“ vor allem aufgrund der bisherigen personellen Situation noch schwach ausgebildet. Daraus ergeben sich auch Defizite beim Ressourcenüberblick. Eine erhebliche Verbesserung des Bildes ist jedoch aufgrund der kürzlich angestoßenen und umgesetzten Optimierungsmaßnahmen zu erwarten.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen mithilfe eines externen Beratungsunternehmens umfassend und verbindlich in einem Medienentwicklungsplan (MEP) beschrieben. Sie schreibt diesen konsequent fort und beschäftigt sich aktuell mit der Neuauflage. Der MEP berücksichtigt die pädagogischen Konzepte und Medienkonzepte der Schulen und enthält konkrete Elemente für die tatsächliche mediale Umsetzung.

Die Stadt und ihre Schulen profitieren von den kommunalen und fachspezifischen Erfahrungen des externen Beratungsunternehmens. Sie muss deshalb weniger Personalressourcen für konzeptionelle Aspekte einsetzen, als dies bei Kommunen ohne Unterstützung durch Dritte der Fall wäre. Die laufende Fortschreibung des MEP führt dazu, dass der Schulträger Stadt Horn-Bad Meinberg zwangsläufig den Soll- mit dem Ist-Zustand abgleichen muss. Der Blick von außen bietet dabei eine neutrale Orientierungshilfe.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat den Ablauf zur Ausstattung ihrer Schulen mit IT weitestgehend verbindlich geregelt. Standards des MEP zu Qualität und Quantität sind formuliert und werden bei Beschaffungen berücksichtigt. So wird in der Stadt Horn-Bad Meinberg jeder Bedarf

einer Schule durch den Leiter des Fachbereichs 2 geprüft, mit dem Plan abgeglichen und zentral entschieden. Die konkreten Anschaffungen und Reinvestitionen werden seitens der Fachbereichsleitung vorab mit jeder Schule in sogenannten „Jahresinvestgesprächen“ festgelegt.

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz. Bei der erforderlichen Trennung von Verwaltungs- und Schulnetz ist die Anbindung an das Internet maßgeblich. Bei der Stadt Horn-Bad Meinberg erfolgt die Trennung physikalisch innerhalb der kürzlich fertiggestellten Breitbandversorgung mit 1.000 Mbit/s über Glasfaser. Diese Lösung ist zwar aufwendiger als bei einer softwarebasierten Trennung. Aus Perspektive der Daten- sowie IT-Sicherheit kann die Stadt mit dieser Ausrichtung jedoch punkten. Allerdings fehlt es noch an einer IT-Sicherheitsleitlinie und einem umfassenden IT-Sicherheitskonzept, um wichtige technische und organisatorische Aspekte verbindlich zu formalisieren.

Über die Kosten für die in den Schulen eingesetzten IT-Systeme besitzt die Stadt Horn-Bad Meinberg an zentraler Stelle einen Überblick. Auch deshalb, weil Hardware und Infrastruktur durch den Schulträger selbst beschafft werden. Dies gilt für die Mengenangaben jedoch nur eingeschränkt. Hier lässt sich die Stadt die Informationen durch ihre externen Dienstleister zuführen und ist auf deren zeitliche Kapazitäten angewiesen. Der Stadt sollte es jedoch aus Auftraggebersicht auch selbst möglich sein, sich ein schulübergreifendes Bild über ihre IT-Ausstattungsgegenstände zu machen. Damit wäre die Stadt nicht einseitig davon abhängig, steuerungsrelevante Informationen von ihren Auftragnehmern zu bekommen. Besserung ist laut Angaben der Stadt jedoch bereits in Sicht, da eine Stelle im Fachbereich 2 zur Steuerungsunterstützung kurzfristig besetzt werden soll.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen verschiedenen Support-Leveln, grundsätzlich geregelt. Trotz vereinzelter Abweichungen, die sich aus dem alltäglichen Betrieb ergeben, besteht damit eine gute Orientierungsgrundlage für die Beteiligten. Neben den ersten Ansprechpartnerinnen und -partnern in den Schulen nimmt ein regionales Unternehmen die Wartung und den Support in Form einer Hotline und eines Vor-Ort-Services wahr. Explizite Stellenanteile waren in der Stadtverwaltung Horn-Bad Meinberg bislang nicht vorhanden. Die Kommunen in NRW gehen sehr unterschiedlich mit dem Einsatz von Sach- und Personalressourcen für deren Schul-IT um. Abhängig davon, wie viel Personal für operative Aufgaben IT vorhanden ist, setzen die meisten Kommunen mehr oder weniger auf die Unterstützung durch externe Dienstleister. Dies können beispielsweise kommunale IT-Zweckverbände oder Privatunternehmen sein. Daneben bestehen oft explizite Stellenanteile in der zentralen IT der Kernverwaltung oder direkt in der Schulträgerverwaltung. Gemeinsam ist fast allen Kommunen jedoch, dass die Aufgabenerfüllung hybrid erfolgt, auch aus Gründen der Vertretungsfähigkeit bei etwaigen Personalausfällen. Die Kommunen unterscheiden sich aber darin, wie intensiv sie Externe steuern und koordinieren müssen. Denn je mehr Aufgaben extern wahrgenommen werden, desto stärker müssen Aufgaben im Sinne eines Lieferanten-, Auftrags- oder Vertragsmanagements in den Fokus rücken. Bei der Stadt Horn-Bad Meinberg konnten diese Aufgaben bisher faktisch nur nebenbei ausgefüllt werden. Der Leitung des Fachbereichs 2 unterstanden keine Stellen, die ihn hier bei seiner Rolle als Auftraggeber hätten unterstützen können. Wie oben aufgeführt ist allerdings perspektivisch Verbesserung in Sicht.

Unter der angespannten Personalsituation litt bislang auch der interdisziplinäre Informationsaustausch. Zwar erfolgen regelmäßige Abstimmungen und die bereits oben genannten „Jahres-

investgespräche“ zwischen dem Leiter des Fachbereichs 2, den Schulleitungen sowie den externen Dienstleistern. Allerdings fehlte die Zeit, um beispielsweise in politischen Gremien wie Schulausschusssitzungen und interkommunalen Netzwerken wichtige Impulse zum Thema Schul-IT zu generieren und zu geben. Deshalb ist auch an dieser Stelle die Stadt Horn-Bad Meinberg sehr von den Informationen der beauftragten Unternehmen abhängig gewesen. Durch die neue personelle Situation sollten sich hier jedoch für die Stadt Verbesserungen einstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der personellen Situation zwecks langfristiger Erfüllung von Aufgaben der Schulträgerverwaltung fortführen und umsetzen.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg ist bezüglich der steuerungsrelevanten Mengendaten noch sehr von den Kapazitäten Dritter abhängig.

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 Horn-Bad Meinberg setzt die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung, trotz der bislang geringen Stellenausstattung in der Schulträgerverwaltung, konsequent mithilfe ihrer Dienstleister um.

Bei Wartung und Support für die Schul-IT lässt sich die Stadt Horn-Bad Meinberg intensiv durch einen der externen Dienstleister unterstützen, z.B. bei der Einrichtung sowie (Fern-)Wartung der Endgeräte, Server und Netzwerkstrukturen. Eigene Stellenanteile in der operativen IT der Kernverwaltung mit Aufgaben der Schul-IT werden derzeit eingerichtet.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg treibt die quantitative und qualitative Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“, seit 2021 verstärkt voran. Aufgrund der schwierigen Personalsituation im Fachbereich 2 hat sich die Fördermittelakquise zunächst verzögert. Ab dem neuen Schuljahr 2022/2023 ist die Zahl der Geräte an den Schulen nach Angaben der Stadt Horn-Bad Meinberg bereits stark angestiegen.

Angesichts der deshalb zu erwartenden weiter steigenden Anzahl an mobilen Endgeräten, die gleichzeitig das Internet nutzen, ist es als sehr vorausschauend zu bewerten, dass die Stadt eine sehr gute Performance für den Datenverkehr geschaffen hat. So sind seit Mitte 2021 die Schulen der Stadt Horn-Bad Meinberg mit einer Bandbreite von bis zu 1.000 Mbit/s mittels Glasfaser über LAN und WLAN an das Internet angebunden.

Die IT-Ausstattung der Stadt Horn-Bad Meinberg entspricht insgesamt voll dem Stand der Technik. Es gibt in den Schulen kaum Endgeräte im pädagogischen Bereich, die über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden.

Zur quantitativen Ausstattung der Schulen mit IT-Geräten kann die gpaNRW für die Stadt Horn-Bad Meinberg keine Aussagen treffen. Ein Vergleich mit den anderen geprüften Kommunen kann nicht erfolgen, da das hierfür erforderliche Zahlenmaterial seitens der Stadt nicht rechtzeitig zugeliefert werden konnte. Dies resultiert aus der bereits geschilderten bisherigen personellen Situation, die bislang eine Steuerungsunterstützung sehr erschwert hat. Hinzu kommt, dass sich die Stadt die Informationen durch ihre externen Dienstleister zuliefern lassen muss und somit auf deren zeitliche Kapazitäten angewiesen ist. Wie bereits oben erwähnt sollten sich hier durch die neue personelle Situation perspektivisch Verbesserungen ergeben.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten in den Schulen, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, für die geprüften Kommunen ohne Horn-Bad Meinberg wie folgt dar. Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Fehlende Werte der Stadt Horn-Bad Meinberg wurden durch die Abkürzung „k.A.“ (keine Angabe) ersetzt:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS³⁴ in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Horn-Bad Meinberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Endgeräte	k.A.	0,43	0,55	0,65	47

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

Geräteart	Horn-Bad Meinberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Endgeräte	k.A.	0,36	0,56	0,71	47

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Horn-Bad Meinberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Beamer	k.A.	0,06	0,20	0,65	47
Großformatige Bildschirme	k.A.	0,00	0,04	0,38	47
Interaktive Whiteboards / Tafeln	k.A.	0,00	0,42	1,09	47
Dokumentenkameras / Visualizer	k.A.	0,00	0,21	0,62	47

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

Geräteart	Horn-Bad Meinberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Beamer	k.A.	0,22	0,48	1,33	47
Großformatige Bildschirme	k.A.	0,00	0,03	0,16	47
Interaktive Whiteboards / Tafeln	k.A.	0,00	0,50	1,19	47
Dokumentenkameras / Visualizer	k.A.	0,00	0,05	0,31	47

→ Empfehlung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sich insbesondere bei der Ermittlung steuerungsrelevanter Mengendaten von den Kapazitäten Dritter unabhängiger machen. Bei der Ausgestaltung der perspektivisch verbesserten Personalsituation sollte dies berücksichtigt werden.

³⁴ Schülerin und Schüler

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 BSI³⁵-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Die IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Horn-Bad Meinberg sind bereits vergleichsweise gut ausgeprägt. Trotzdem gibt es konkrete, wenn auch wenige, Verbesserungsmöglichkeiten in technischer und vor allem organisatorisch-konzeptioneller Hinsicht.

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 Horn-Bad Meinberg** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

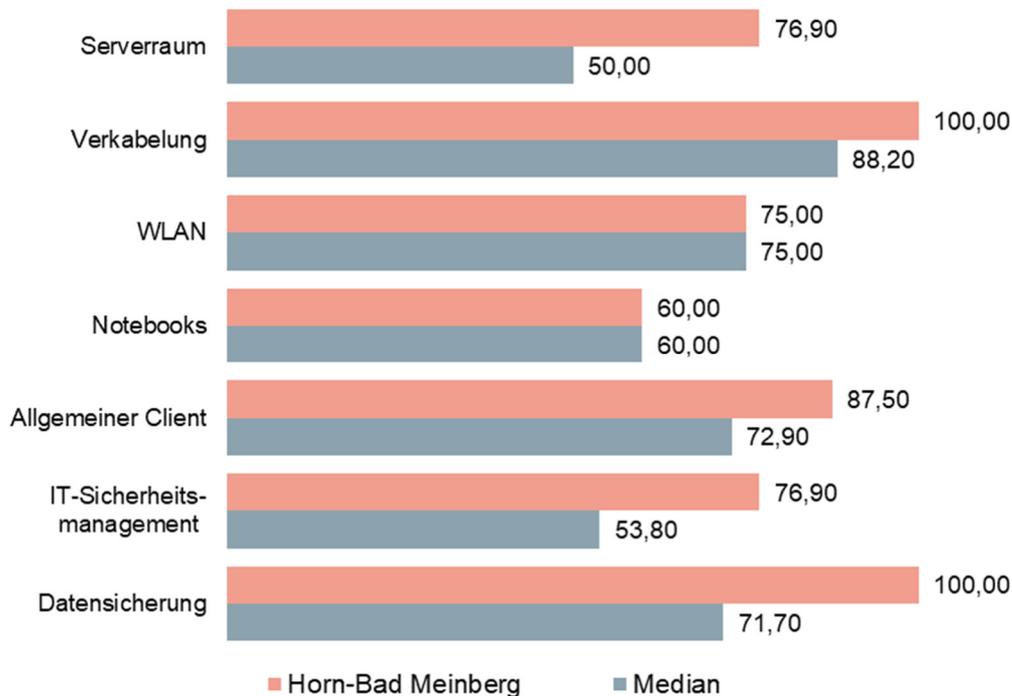
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Horn-Bad Meinberg wie folgt dar:

³⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die Reduzierung von Risiken für die IT-Sicherheit ist an den Schulen der geprüften Kommunen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent der von der gpaNRW betrachteten IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Horn-Bad Meinberg liegt mit 81,50 Prozent deutlich darüber. Damit befindet sich die Stadt aktuell in der Spitzengruppe der miteinander verglichenen Kommunen.

Die dargestellten Ergebnisse ergeben sich aus der schulübergreifenden Betrachtung der Standorte der Stadt Horn-Bad Meinberg. Konkrete Informationen zu etwaigen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen und wurden deshalb bereits zwischen gpaNRW und den Verantwortlichen der Stadt im Prüfungsverlauf kommuniziert. Dies gilt insbesondere für die technischen Aspekte der IT-Systeme und deren Sicherheit.

Daneben bestehen für die Stadt Horn-Bad Meinberg vergleichsweise wenige aber konkrete Ansatzpunkte, um mit IT-Sicherheitsrisiken noch besser umgehen zu können. Die meisten Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich aus organisatorisch-konzeptioneller Sicht, insbesondere:

- Ein gesamtstädtisches IT-Sicherheitskonzept zwecks Verfolgung der vorab von der Stadt Horn-Bad Meinberg definierten Schutzziele existiert noch nicht.
- Regelungen, Richtlinien und verbindliche Abläufe, um die IT-Systeme vor Bedrohungen zu schützen, bestehen teilweise.

Wie bereits oben geschrieben ist die bisherige personelle Situation für Aufgaben der Schul-IT mittlerweile verbessert worden bzw. wird noch weiter optimiert. Damit sollten auch konzeptionelle Arbeiten nun eher möglich werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen insbesondere eine gesamtstädtische IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bereits äußerst gute strategische Rahmenbedingungen für ihre Schul-IT geschaffen. Und dies trotz der fehlenden Personalressourcen, die zur adäquaten Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben seitens der Schulträgerverwaltung bisher nötig gewesen wären. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen des Medienentwicklungsplans gelang auch deshalb bislang nur unter Zuhilfenahme von externen Dienstleistern. Mittlerweile sind seitens der Stadt jedoch grundlegende Verbesserungen der personellen Situation umgesetzt bzw. initiiert worden.	104	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der personellen Situation zwecks langfristiger Erfüllung von Aufgaben der Schulträgerverwaltung fortführen und umsetzen.	108
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg ist bezüglich der steuerungsrelevanten Mengendaten noch sehr von den Kapazitäten Dritter abhängig.	108	E2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sich insbesondere bei der Ermittlung steuerungsrelevanter Mengendaten von den Kapazitäten Dritter unabhängiger machen. Bei der Ausgestaltung der perspektivisch verbesserten Personalsituation sollte dies berücksichtigt werden.	110
F3	Die IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Horn-Bad Meinberg sind bereits vergleichsweise gut ausgeprägt. Trotzdem gibt es konkrete, wenn auch wenige, Verbesserungsmöglichkeiten in technischer und vor allem organisatorisch-konzeptioneller Hinsicht.	111	E3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte in Kooperation mit ihren Schulen insbesondere eine gesamtstädtische IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	113

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Horn-Bad Meinberg** 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 Horn-Bad Meinberg ist die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2021 gestiegen. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Horn-Bad Meinberg konsequent ein. Die Stadt stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt Horn-Bad Meinberg rechtmäßig. Die steigenden Fallzahlen lassen auf die Notwendigkeit von zusätzlichen Checklisten und Arbeitshilfen schließen. So kann die Stadt auch zukünftig die Rechtssicherheit bei höherem Arbeitsaufkommen sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Horn-Bad Meinberg ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Seit 2020 erhebt sie zusätzlich eine Verwaltungsgebühr, um damit möglichst den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Im interkommunalen Vergleich 2021 sind sowohl der Fehlbetrag als auch die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle vergleichsweise hoch. Die Stadt sollte 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 Horn-Bad Meinberg** 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 Horn-Bad Meinberg befinden sich fünf Seniorenpflegeeinrichtungen. Sie beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Stadt maßgeblich, da die meisten Fälle aus den Seniorenheimen gemeldet werden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Horn-Bad Meinberg 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	4	4	12
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	0	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	2	4	9

In der Stadt Horn-Bad Meinberg ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf gestiegen. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Stadt Horn-Bad Meinberg bei rund 25 Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. In diesen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden.

Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung steigen in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2021 kontinuierlich und stark an. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Horn-Bad Meinberg mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,16	2,32	5,22

Korrespondierend mit dem Anstieg der absoluten Fallzahlen entwickelt sich auch die Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner steigend.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,22	0,00	0,00	0,70	1,76	5,74	37

Die Stadt Horn-Bad Meinberg zählt im interkommunalen Vergleich 2021 zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Das vergleichsweise hohe Fallaufkommen der Stadt Horn-Bad Meinberg 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 auch 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 Wichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg hält die Fristen des Bestattungsrechtes ein.

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

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Während der allgemeinen Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung wenden sich die ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen an das Ordnungsamt der Stadt Horn-Bad Meinberg und melden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Für die dienstfreien Zeiten hat die Stadt aus Kostengründen keinen Notdienst installiert. Durch Absprachen mit den Seniorenpflegeeinrichtungen zur Überführung in eine Leichenhalle wird die 36-Stunden eingehalten. Über andere ordnungsbehördliche Bestattungsfälle wird die Stadt im Regelfall durch die Polizei informiert. Bei ungeklärter Todesursache führt sie zunächst ein Todesermittlungsverfahren durch. Die Polizei beauftragt in diesen Fällen in eigener Zuständigkeit ein örtliches Bestattungsunternehmen. Nach Abschluss der Ermittlungen übergibt sie den Fall zur weiteren Veranlassung an das Ordnungsamt der Stadt Horn-Bad-Meinberg.

Im Anschluss führt die Stadt nach Einhaltung der 24-stündigen Mindestfrist die Einäscherung bzw. Erdbestattung durch. Hierbei beachtet die Stadt, inwieweit Wünsche der verstorbenen Person hinsichtlich der Beisetzungsform bekannt sind. Eine Erdbestattung erfolgt dann innerhalb weniger Tage und bei der Beisetzung einer Urne wird die o.g. sechs-Wochen-Frist eingehalten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** versucht unverzüglich im Zusammenspiel mit Einwohnermelde-daten sowie den Daten des Standesamtes zu ermitteln, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige existierten. Sofern die verstorbene Person in einer Pflegeeinrichtung lebte, wird versucht, den Lebensweg der verstorbenen Person nachzuvollziehen. Hierzu gehören für die Stadt Horn-Bad Meinberg auch die Kontaktaufnahme zu Einwohnermeldeämtern in vorherigen Wohnorten.

Da im Zuge der Nachlass-Sicherung gegebenenfalls die Wohnung der verstorbenen Person be-gangen wird, nutzen die beauftragten Beschäftigten diese Gelegenheit zur weiteren Informati-onsbeschaffung.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördli-chen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Aus Sicht der gpaNRW geben Check-listen Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördli-chen Bestattung. Sie verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Ar-beitsschritte. Gerade bei steigenden Fallzahlen wie in Horn-Bad Meinberg können diese Check-listen hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Folgende grundlegende Ermittlungsschritte sollten in einer Checkliste verankert werden. Diese Punkte kann die Stadt Horn-Bad Meinberg beliebig erweitern:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des oder der Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der oder die Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der oder die Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten Betreuungsperson (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern die verstorbene Person eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen. Dabei versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen (Bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Recherche im Internet (u.a. soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

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

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe einer strukturierten Checkliste kann die Stadt Horn-Bad Meinberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Horn-Bad Meinberg finden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als Urnenbeisetzungen statt, da die Stadt sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

Die **Stadt Horn-Bad Meinberg** führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Urnenbeisetzungen durch. Diese Bestattungsart hat sie als wirtschaftlichste Form ermittelt. Zuvor wurden Preise abgefragt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Horn-Bad Meinberg die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen 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 Horn-Bad Meinberg 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.

Die Ersatzvornahme führt die **Stadt Horn-Bad Meinberg** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragt die Stadt Horn-Bad Meinberg das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne für bis zu sechs Wochen.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diese in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich 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 veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Horn-Bad Meinberg weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Horn-Bad Meinberg den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Stadt nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. 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 Horn-Bad Meinberg setzt ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen nach Möglichkeit konsequent durch. Durch die Verwaltungsgebühr kann die Stadt ihren Aufwand zum Teil refinanzieren.

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

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Horn-Bad Meinberg** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Klageverfahren verzeichnete die Stadt hierzu bisher nicht.

Seit 2020 macht die Stadt Horn-Bad Meinberg ihren Rechtsanspruch geltend, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Sie erhebt seitdem 150 Euro für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes. Dies liegt innerhalb des derzeit gültigen Verwaltungsgebührenrahmens.

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 Horn-Bad Meinberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es gilt ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Eine Anleitung bzw. Checkliste könnte die Abläufe positiv unterstützen.

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 Horn-Bad Meinberg** hat bisher Standards nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs Ordnung sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Bislang hat die Stadt für die Bearbeitung von ordnungsbehördliche Bestattungen noch keine Checklisten erstellt. Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Zur Qualifizierung haben Mitarbeitende an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen. Daneben besteht ein einzelfallbezogener Austausch mit Kolleginnen und Kollegen innerhalb des Ordnungsamtes.

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

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Horn-Bad Meinberg aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen und gegebenenfalls Wertsachen sowie
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der entsprechenden Dokumentation.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

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.

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

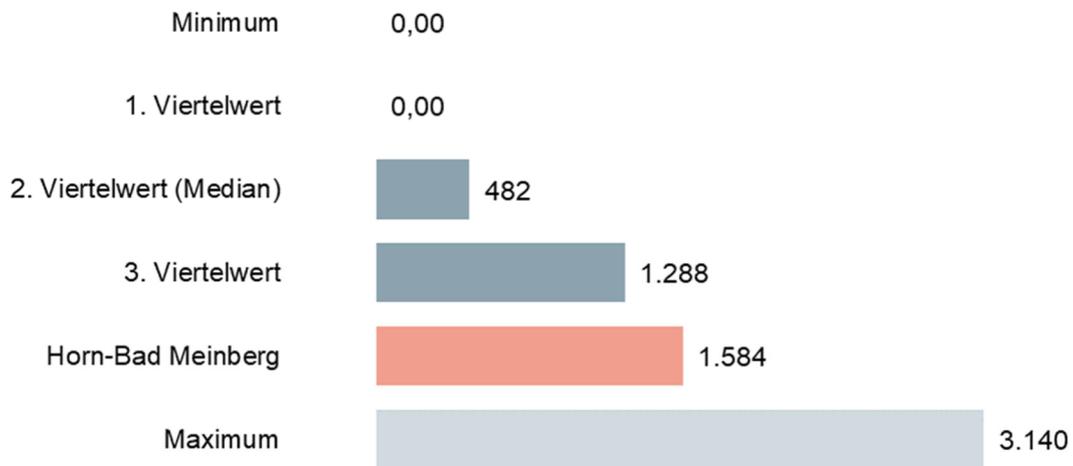
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Stadt Horn-Bad Meinberg 2019 bis 2021

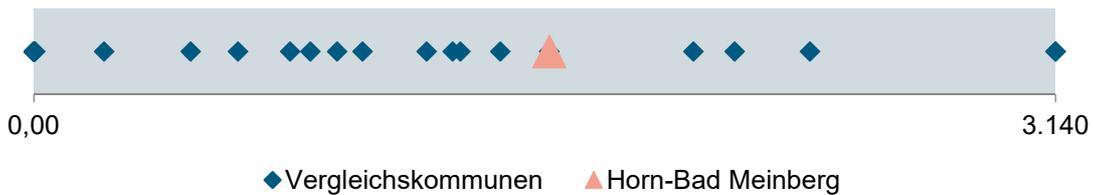
Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.221	531	1.584

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführten ordnungsbehördliche Bestattung schwankt im Betrachtungszeitraum.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Horn-Bad Meinberg zählt im Vergleichsjahr zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Fall mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung. In 2021 gab es insgesamt neun Fälle, bei denen die Stadt eine Bestattung durchführen musste. Bei vier dieser Fälle konnten jedoch keine Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten geltend gemacht werden. In den übrigen fünf Fällen gibt es zumindest teilweise Erstattungen bzw. werden aufgrund einer vereinbarten Ratenzahlung noch Erstattungen erwartet. Somit wird die Stadt Horn-Bad Meinberg voraussichtlich dann im Vergleichsjahr einen weiter reduzierten Fehlbetrag von 1.057 Euro je Fall erzielen. Der Fehlbetrag bleibt aber auch unter Berücksichtigung der vollen Erträge vergleichsweise hoch.

4.6.2 Aufwendungen

→ Feststellung

Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Horn-Bad Meinberg vergleichsweise hoch. Dies beeinflusst den Fehlbetrag je Fall negativ.

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

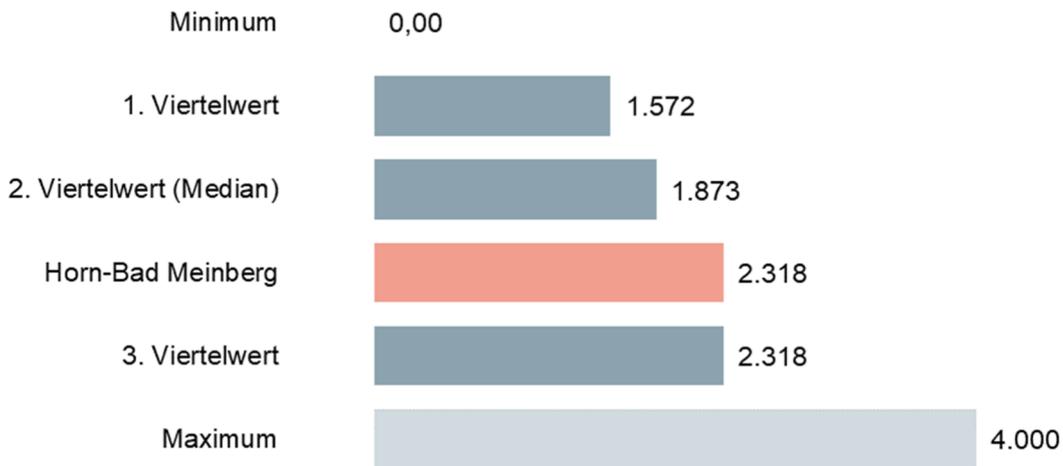
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Horn-Bad Meinberg in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	7.250	8.451	20.865
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.625	2.113	2.318

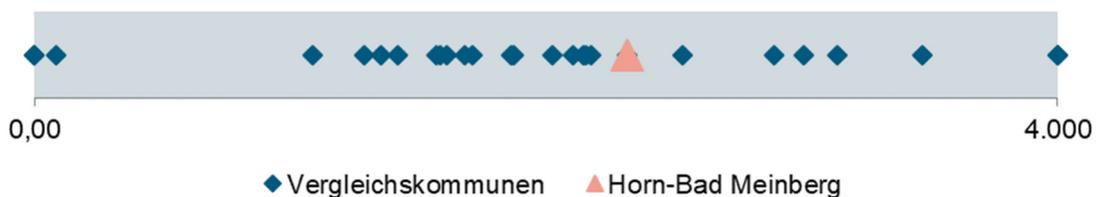
Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt steigen die Fallzahlen von 2019 bis 2021 deutlich. Die Aufwendungen der Stadt Horn-Bad Meinberg steigen im betrachteten Zeitraum entsprechend.

Im Gegensatz dazu verändern sich die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen von 2020 bis 2021 nur wenig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Horn-Bad Meinberg ordnungsbehördliche Bestattungen regelmäßig als Feuerbestattungen von denselben Bestattungsunternehmen zu gleichen Konditionen durchführen lässt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Da die Stadt ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr ausschließlich als Feuerbestattungen durchführte, sind die hohen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen nicht auf die

grundsätzlich teurere Bestattungsart der Erdbestattung zurückzuführen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Sie schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundung bei anderen Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen 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.

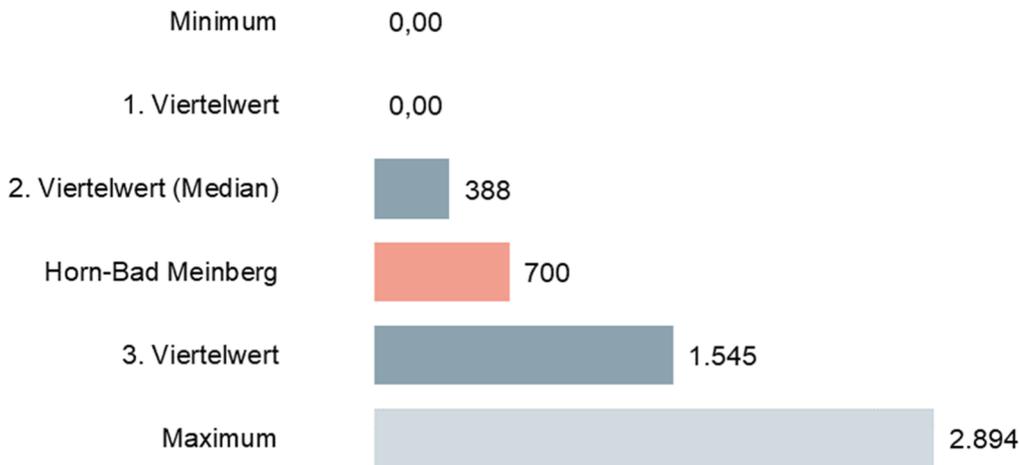
- Die konsequente Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen trägt in der Stadt Horn Bad-Meinberg zu vergleichsweise hohen Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen bei. Die günstige Positionierung im Vergleich wird aber auch von den hohen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen mit beeinflusst. Dies relativiert den guten Kennzahlenwert.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Horn-Bad Meinberg 2019 bis 2021

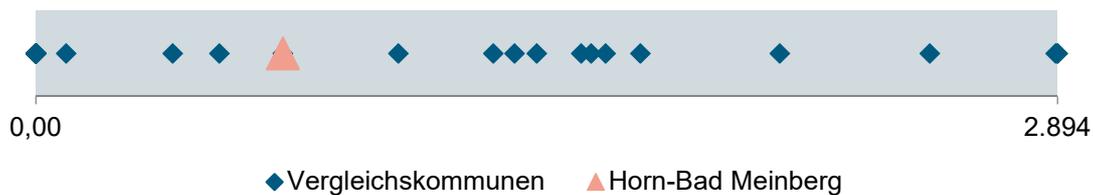
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	4.169	6.300
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.042	700

Im Jahr 2019 konnte die **Stadt Horn-Bad Meinberg** für die durchgeführte ordnungsbehördliche Beisetzung keine Kostenerstattung realisieren. In den Jahren 2020 und 2021 zeigt sich ein anderes Bild. Hier konnte die Stadt zumindest Teilerstattungen durch zur Bestattung verpflichtete Angehörige verzeichnen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Stadt Horn-Bad Meinberg ordnet sich im Jahr 2021 bei der Hälfte der Kommunen ein, die die höheren Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen aufweisen. Wie zuvor dargestellt, hat die Stadt im Vergleichsjahr jedoch niedrige Kostenerstattungen (noch ausstehende Ratenzahlungen), die die Positionierung negativ beeinflussen.

Daher kommen noch weitere Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen hinzu, die den Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördliche Bestattung positiv beeinflussen. Hierunter fallen insbesondere alle möglichen Erträge aus dem Nachlass von Verstorbenen. Bei der Kennzahlenermittlung der Kostenerstattungen je Fall bleiben diese nach der Systematik der gpaNRW aber unberücksichtigt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Horn-Bad Meinberg 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	4.807	2.157	307
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.404	539	34,11

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Horn-Bad Meinberg, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen. Sie sollte jedoch z.B. durch die Schließung von Rahmenverträgen versuchen, die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall zu begrenzen. Gleichzeitig kann es ihr hierdurch gelingen, auch zukünftig das Vergaberecht einzuhalten. Denn die Entwicklung der Aufwendungen (in 2021: rd. 21.000 Euro) zeigt, dass sich Horn-Bad Meinberg der zulässigen Grenze von 25.000 Euro für die Vergabe einer Leistung per Direktauftrag annähert. Um die Beauftragung der Bestattungen mittels Rahmenvertrag rechtssicher zu gestalten, müssen die Vorschriften des § 15 Unterschwellenverordnung (UVgO) eingehalten werden. Die Vergabe erfolgt dann entweder in einem öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungsverfahren. Die Laufzeit des zu schließenden Rahmenvertrages darf hierbei sechs Jahre nicht überschreiten.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	119	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Horn-Bad Meinberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	120
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es gilt ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Eine Anleitung bzw. Checkliste könnte die Abläufe positiv unterstützen.	122	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	123
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Horn-Bad Meinberg vergleichsweise hoch. Dies beeinflusst den Fehlbetrag je Fall negativ.	125	E3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	127

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Horn-Bad Meinberg** 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

Der Wandel der Bestattungskultur führt bei den 14 aktiven Friedhöfen der Stadt Horn-Bad Meinberg trotz recht konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten und der wachsenden Herausforderung, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Die gpaNRW empfiehlt für die kommunalen Friedhöfe zusätzliche Daten zu erheben und zu digitalisieren, unter anderem zu den Grün- und Wegeflächen. Mit Hilfe dieser Daten kann die Entwicklung auf den Friedhöfen noch besser gesteuert werden. Die Datengrundlage kann Horn-Bad Meinberg ebenfalls nutzen, um einen Friedhofsentwicklungsplan für ihre Friedhöfe aufzustellen. Hiermit kann sie ihre Strategie, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken, noch zielgerichteter umsetzen. Es ist der Stadt bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung entfalten.

In Horn-Bad Meinberg gab es erstmalig in 2007 mehr Urnen- als Sargbestattungen. Dies ist zwar vergleichsweise spät, zeigt jedoch, dass auch hier zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Horn-Bad Meinberg bewusst mit neuen Angeboten wie zum Beispiel mit Bestattungen in Stelen und im Urnenwald an den Externsteinen ab.

Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt Horn-Bad Meinberg die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Horn-Bad Meinberg geringer als bei vielen anderen Kommunen. Im Vergleichsjahr 2021 bleiben rund 146.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Die Stadt sieht sich in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit nicht kommunalen Bestattungsangeboten. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte sie bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine höhere Kostendeckung verfolgen. Dies kann auch durch eine Umstrukturierung der Gebührenkalkulation gelingen. Sie sollte nicht länger die Fläche als einzigen Einflussfaktor auf die Gebührenhöhe berücksichtigen. Weitere Parameter wie z.B. Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit sowie Pflegeaufwand sollten einfließen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Auch hier erreicht Horn-Bad Meinberg eine deutlich geringere Kostendeckung als ein Großteil der Vergleichskommunen. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch weitere zu erwartende Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen. Daher sollte die Stadt Horn-Bad Meinberg zunächst konkret festlegen, welches Angebot an Trauerhallen sie dauerhaft vorhalten möchte. Dann sollte die Stadt analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg kann bislang die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen nicht ermitteln. Durch die Erfassung von steuerungsrelevanten Daten könnte die Stadt eine Basis für die strategische Ausrichtung schaffen. Auf Grundlage dieser Daten sollte die Stadt überprüfen, inwieweit sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringen kann. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen und somit die Kostendeckung positiv beeinflussen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	14	1	1	3	6	14	47
Kommunale Friedhofsfläche in qm	165.018	7.774	33.352	42.830	62.890	165.018	47
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	87,60	42,28	75,00	87,18	95,88	111	25
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,28	1,20	1,87	2,20	2,64	5,74	47
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	86,79	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.537	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	9,57	0,72	2,80	3,30	4,47	9,57	47

In der **Stadt Horn-Bad Meinberg** gibt es aktuell 14 kommunale Friedhöfe. Horn-Bad Meinberg bietet neben den eher gängigen Beisetzungsformen die Bestattungen im Urnenwald an den Externsteinen an, um einem Abwandern zu privatwirtschaftlich betriebenen Bestattungswäldern entgegenzusteuern. Neben den kommunalen Friedhöfen existiert noch eine konfessionelle Ruhestätte auf dem Stadtgebiet. Insgesamt werden mehr als 87 Prozent der in Horn-Bad Meinberg Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im mittleren Bereich. Dennoch spürt die Stadt Horn-Bad Meinberg einen Konkurrenzdruck zu konfessionellen und privaten Anbietern von Bestattungsangeboten.

Im interkommunalen Vergleich ist Horn-Bad Meinberg die Kommune, die die meiste Friedhofsfläche vorhält. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch

der Naherholung. Horn-Bad Meinberg zeichnet sich durch einen eher durchschnittlichen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls tendenziell mittlere Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Gerade der Zentralfriedhof „Friedhof an der Steinheimer Straße“ hat nach Einschätzung der Stadt eine sehr große Bedeutung und genießt auch einen besonderen Stellenwert in der Bevölkerung und Politik. Er dient bewusst als Erholungs- und Grünfläche. Der Zentralfriedhof zeichnet sich u.a. durch einen großen und alten Baumbestand aus.

Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher in Horn-Bad Meinberg lediglich im Bereich des Stadtkerns höher als in Gemeinden, die weniger urbane Strukturen vorweisen.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen, bei generell sinkenden Bestattungszahlen, ist landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Stadt Horn-Bad Meinberg ab und wird im Kapitel 5.6.1 näher analysiert. Ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung u.a. zum Umgang mit freien Flächen hat die Stadt bislang nicht aufgestellt. Vergleichskommunen haben teilweise hier bereits Friedhofsentwicklungskonzepte erstellt, in denen sie mit konkreten Vorschlägen ihr Handeln ausrichten. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen sind häufig folgende Aspekte Gegenstand dieser Planungen:

- der Aufbau von nachfrageorientierten Bestattungsangeboten,
- die Überprüfung von Strukturen im Hinblick auf die Grünflächenpflege und
- das Konzept zur Instandhaltung und -setzung von Friedhofswegen.

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 Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig im Fachbereich 4 angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.

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

Alle Aufgaben der **Stadt Horn-Bad Meinberg**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt der Fachbereich 4 – Stadtwerke, Umwelt und öffentliche Einrichtungen – wahr. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der

Pflege der 14 städtischen Friedhöfe und zehn Friedhofskapellen (Trauerhallen) werden dort erledigt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig die zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt im Fachbereich 4. Darüber hinaus stehen die Friedhofsgärtner für Informationen vor Ort zur Verfügung.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten u.a. bei der Festlegung der Ziele, der Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.

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 Horn-Bad Meinberg** hat bislang in ihren Produktplänen für die Friedhöfe keine Ziele hinterlegt. Um zielgerichtet mit Zielen und Kennzahlen steuern zu können, sollte die Stadt zunächst u.a. die Flächen- und Belegungsdaten für die kommunalen Friedhöfe zusammenstellen. Auf dieser Grundlage kann sie dann ein für Horn-Bad Meinberg passendes Berichtswesen aufstellen.

In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

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

Nachdem die Stadt konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

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 an Gesamtsterbefallzahl.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.

Nachdem die Stadt Horn-Bad Meinberg durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten als Grundlage nutzen, um ein Friedhofsentwicklungskonzept zu erstellen.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg setzt eine Software zur Unterstützung der Abläufe ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.

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

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Horn-Bad Meinberg** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Anfallender Schriftverkehr wie Bescheide werden jedoch nicht hierüber abgewickelt, sondern mit dem normalen Schreibprogramm erstellt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist bislang nicht eingerichtet, obwohl die technische Möglichkeit hierzu gegeben ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Bescheide zukünftig über die Friedhofssoftware erstellen. Zudem sollte die Stadt die Schnittstelle zum Finanzverfahren so ausgestalten, dass zukünftig sämtliche Finanzangelegenheiten hierüber abgewickelt werden können.

In Hinblick auf die digital vorhandenen Informationen zu den Grün-, Wegeflächen und Grabfeldern besteht in Horn-Bad Meinberg noch Verbesserungsbedarf. So fehlen u.a. die Informationen über freie Grabstellen. Ebenso ist es nicht möglich, die Grün- und Wegeflächen von den Grabflächen zu unterscheiden. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind gegeben, jedoch mangelt es an der Datengrundlage.

Nicht optimal ist deshalb, dass die Daten zu den Grünflächen der Friedhöfe nicht vollständig erfasst sind. Damit fehlen auch in diesem Bereich steuerungsrelevante Informationen. Vergleichskommunen verfügen hier bereits über eine umfangreiche Datengrundlage oder erfassen diese derzeit. Diese Daten sind dann digital abrufbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

Nach Auskunft der Stadt Horn-Bad Meinberg bietet die eingesetzte Fachsoftware die Möglichkeit, über entsprechende Module Informationen zu Grünflächen, Grabflächen und -stellen zu integrieren. Allerdings sind die technischen Voraussetzungen auch hierfür noch nicht geschaffen worden.

→ **Empfehlung**

Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheiten zu unterstützen, sollte Horn-Bad Meinberg die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware umsetzen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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 Horn-Bad Meinberg** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Sie informiert jedoch in der lokalen Presse über Neuigkeiten bei Bestattungsangeboten (wie z.B. dem Urnenwald, Stelenanlagen und muslimische Bestattungsmöglichkeiten). Informationen zum Urnenwald an den Externsteinen hat sie in einem Flyer zusammengefasst.

→ **Empfehlung**

Horn-Bad Meinberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie 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.

So kann sich die Stadt Horn-Bad Meinberg 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. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Dies unterstützt die Stadt dabei die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

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.

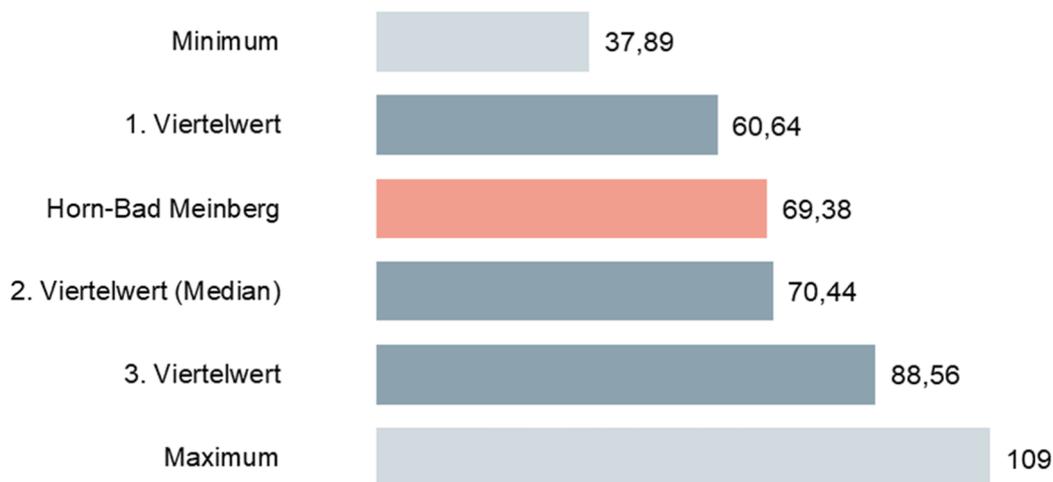
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

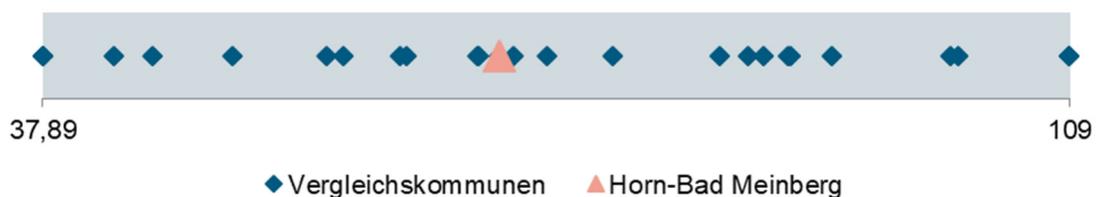
- Die Stadt Horn-Bad Meinberg erreicht im Friedhofswesen einen nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad. Für das Jahr 2021 ergibt sich ein Gebührendefizit von über 146.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



In der **Stadt Horn-Bad Meinberg** deckten die erzielten Gesamterlöse in 2021 nur rund 70 Prozent der Kosten für die kommunalen Friedhöfe.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Nach Aussage der Stadt lag dieser in Horn-Bad Meinberg in der Vergangenheit bei pauschal 98.350 Euro. Aktuell wurde dieser Betrag auf 123.000 Euro pro Jahr erhöht, um u.a. die Preisentwicklung abzubilden. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Horn-Bad Meinberg in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
84,11	81,08	78,10	69,38

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser seit 2018 nicht auskömmlich und zudem rückläufig ist. Das Ziel sollte jedoch sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen.

Die erzielten Kostenunterdeckungen werden nach Auskunft der Stadt über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt, dass diese Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Horn-Bad Meinberg befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt hat sich aus u.a. Gründen der Konkurrenzfähigkeit dagegen entschieden, die Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen. Welche Möglichkeiten sich dennoch für Horn-Bad Meinberg bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2016 vollständig angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt **Horn-Bad Meinberg** sind letztmalig zum 01. Juli 2016 vollständig angepasst

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

worden. Zum Oktober 2019 wurde die Bestattungsform an Stelen ergänzt. Durch die regelmäßigen Anpassungen könnte Horn-Bad Meinberg sicherstellen, dass es zu regelmäßigen, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den allgemeinen Preissteigerungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch die regelmäßige Anpassung der Grabnutzungsgebühren den bislang nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Gleichzeitig kann sie so sprunghafte Preissteigerungen vermeiden.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet.

Horn-Bad Meinberg berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³⁷ diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Horn-Bad Meinberg wendet das Äquivalenzziffernmodell bislang nicht bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Die Gebühren orientieren sich ausschließlich an der Grabgröße. Da allerdings auch hier immer mehr Urnengräber nachgefragt werden, zeichnet sich hier ein Grund für die stete Unterdeckung ab. Urnengräber sind kleiner als die früher eher nachgefragten Sarggräber. So kann sie dauerhaft nur geringere Grabnutzungsgebühren einnehmen.

Ein Großteil der Vergleichskommunen orientiert sich inzwischen aus diesem Grund bei der Kalkulation der Gebühren an Äquivalenzziffern. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden. Hierzu werden neben der Grabfläche z.B. die Parameter

- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit und
- Pflegeaufwand

ins Verhältnis zum Ausgangswert gesetzt.

³⁷ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Stadt bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- bzw. Urnengräber Einfluss nehmen. So kann es gelingen, die Nachfrage nach Urnengräbern abzumildern und gleichzeitig die Nachfrage nach Sargbestattungen ein Stück weit zu stabilisieren.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Horn-Bad Meinberg bereits auch moderne Bestattungsformen (z.B. Urnenstelen und den Urnenwald an den Externsteinen) anbietet. Diese Angebote tragen dazu bei, die Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

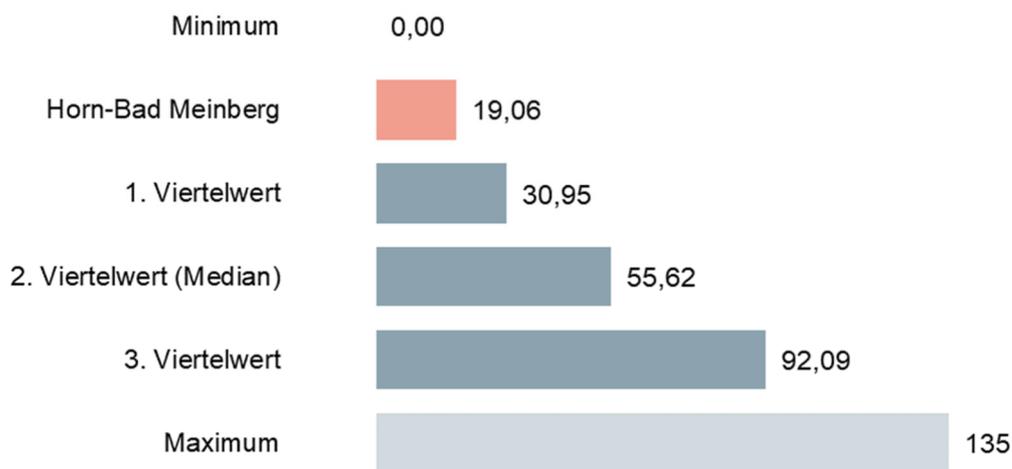
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2021 niedrig. Die stark rückläufige Tendenz macht deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Horn-Bad Meinberg erreicht einen geringeren Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen als die meisten Vergleichskommunen. Der Median der verglichenen Kommunen liegt bei 56 Prozent; Horn-Bad Meinberg erreicht hier weniger als 20 Prozent Kostendeckung.

Die Kostendeckung der Trauerhallen wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Kosten der Trauerhallen direkt beeinflusst.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle

Kennzahl	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	24,78	3,26	8,20	12,41	17,59	25,19	20
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	50,00	11,11	43,78	61,02	79,66	137	25

Die zehn Trauerhallen in Horn-Bad Meinberg werden vergleichsweise wenig genutzt. Eine geringe Nutzung der Trauerhallen bei gleichzeitig hohen Kosten tragen maßgeblich zu dem niedrigen Kostendeckungsgrad bei. Der durchschnittliche Anteil der Nutzungen der Trauerhallen lag für die Jahre 2018 bis 2021 bei rund 53 Prozent.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Horn-Bad Meinberg in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
27,05	23,45	14,03	19,06

Der Zeitreihenvergleich zeigt deutlich, dass seit 2018 stets eine große Lücke in der Kostendeckung besteht. Diese Differenz muss aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden und sollte daher so gering wie möglich sein.

Nach Einschätzung der Stadt sind in der näheren Zukunft Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten an den Trauerhallen erforderlich. Hier stellt sich nun die Frage, ob und wie umfassend diese Arbeiten durchgeführt werden sollten. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann auch weiterhin in einem nicht auskömmlichen, tendenziell weiter rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln. Diese Lücke muss Horn-Bad Meinberg dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt sollte daher entscheiden, wie sie sich zukünftig beim

Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. Durch die Aufgabe von eher selten frequentierten Trauerhallen könnte sie die Kosten reduzieren. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme dieser Trauerhallen durch Bestatter an. Eine andere Möglichkeit ist es, ausgewählte Trauerhallen zukünftig als Kolumbarium zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Horn-Bad Meinberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.

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

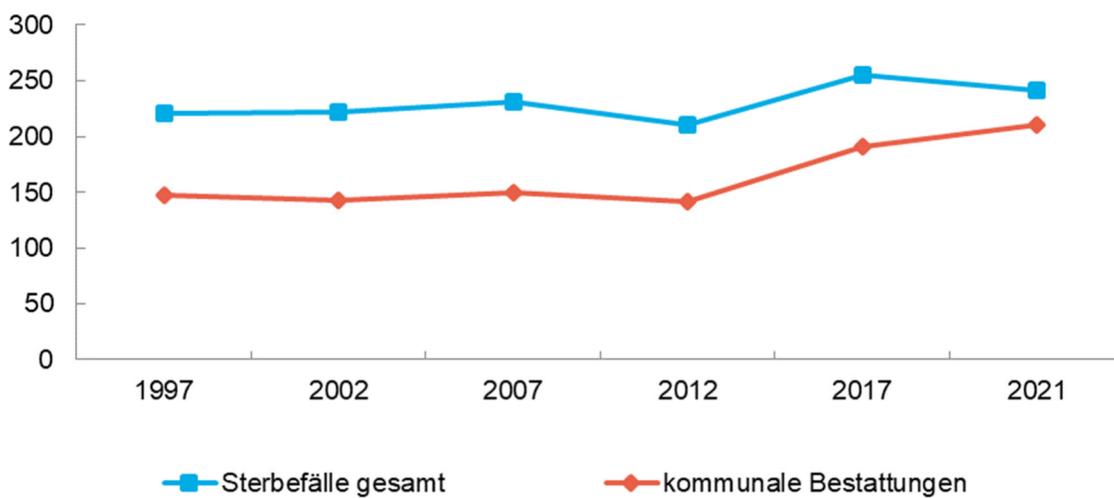
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es wichtig für Horn-Bad Meinberg, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Sollte sich die Stadt dazu entscheiden, einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen, bietet es sich an, diese Daten zu berücksichtigen. Hierauf basierend kann sie die bisherigen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen daraus abzuleiten und entsprechende Prognosen aufzustellen. Die Bevölkerung in Horn-Bad Meinberg ist in der Vergangenheit recht konstant geblieben. So wohnten im Jahr 1991 etwa 17.700 Personen in Horn-Bad Meinberg. Dreißig Jahre später in 2021 hatte die Stadt 17.100 Einwohner. Allerdings geht die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW davon aus, dass die Bevölkerungszahl künftig in der Stadt Horn-Bad Meinberg um knapp vier Prozent abnehmen wird auf dann rund 16.500 Einwohner.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Horn-Bad Meinberg nahezu durchgängig gestiegen. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei den kommunalen Bestattungen.

Entwicklungen Bestattungen in Horn-Bad Meinberg in der Zeitreihe von 1997 bis 2021³⁸



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist zwar leichten Schwankungen unterlegen, jedoch wie die Sterbefälle insgesamt gestiegen. Die Bemühungen der Stadt Horn-Bad Meinberg, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, werden knapp 88 Prozent der in Horn-Bad Meinberg Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2021 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

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

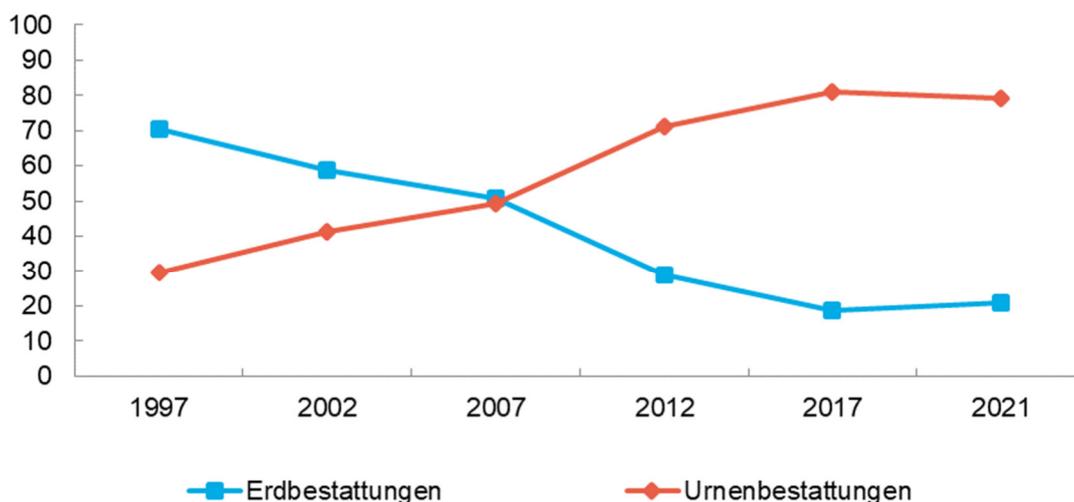
Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	20,75	16,67	30,51	41,24	44,92	62,37	25

³⁸ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2023 und Stadt Horn-Bad Meinberg, 2023

Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	79,25	37,63	51,52	57,69	67,03	83,33	25

In der Stadt Horn-Bad Meinberg wurden von den kommunalen Bestattungen weniger als ein Viertel in Erdgräbern beigesetzt. Hingegen zählt Horn-Bad Meinberg in 2021 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit rund 80 Prozent zu den Städten, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird. Die Tendenz zu Urnenbestattungen ist hier somit noch ausgeprägter als in Vergleichskommunen.

Erd- und Urnenbestattungen in Horn-Bad Meinberg in der Zeitreihe von 2000 bis 2021 in Prozent³⁹



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 1997 lag der Anteil der Erdbestattungen in Horn-Bad Meinberg noch bei 70 Prozent, im Jahr 2021 nur noch bei 21 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 30 Prozent in 1997 auf 79 Prozent im Jahr 2021 gestiegen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt neben der hierdurch hervorgerufenen Kostenunterdeckung vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als die Stadt bei früheren Planungen erwartete. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Horn-Bad Meinberg mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

³⁹ Stadt Horn-Bad Meinberg, 2023

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

In der Stadt Horn-Bad Meinberg existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Der Stadt fehlen einige steuerungsrelevante Informationen.

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.

Für die **Stadt Horn-Bad Meinberg** können die Grün- und Wegefläche nicht dargestellt werden. Somit kann die Bestattungsfläche für diese Prüfung nicht berechnet werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sämtliche steuerungsrelevanten Flächenarten auf ihren Friedhöfen erfassen. Insbesondere die getrennte Erfassung Grün- und Wegeflächen stellen eine zentrale Datengrundlage dar.

Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich daher nur zur Orientierung dar.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	10,83	23,05	37,86	44,57	89,33	16
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	9,60	21,02	32,87	42,34	84,60	16
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,75	2,85	4,07	5,56	16

Die gesamte Friedhofsfläche ist der Stadt Horn-Bad Meinberg bekannt. Im interkommunalen Vergleich zählt Horn-Bad Meinberg zu den Kommunen, deren Friedhöfe einen vergleichsweise geringen Belegungsgrad aufweisen. Bei der Flächenbetrachtung wird deutlich, dass gerade nur rund sechs Prozent der gesamten Friedhofsflächen in 2021 mit Gräbern belegt waren. Die Stadt hat jedoch bereits erkannt, dass es auf den kommunalen Friedhöfen in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen.

Konkret bedeutet das in Horn-Bad Meinberg, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche freie Grabstellen zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Einerseits ist die Entscheidung der Stadt auf ehemaligen Sarggrabfeldern Urnenbeisetzungen durchzuführen geeignet, um zukünftig Lücken zu reduzieren. Andererseits sieht die Friedhofssatzung vor, dass Grabfelder erst dann neu belegt werden dürfen, wenn hier alle Nutzungsrechte abgelaufen sind.

So lange diese Gräber bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten. Dadurch könnte Horn-Bad Meinberg die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken und den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag erhöhen.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ **Feststellung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.

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.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Horn-Bad Meinberg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	27
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	127
Neukäufe Urnengräber 2021	154
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	53

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich knapp fünfmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Horn-Bad Meinberg** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet. Hierauf reagiert die Stadt, indem sie frei gewordene Erdgrabfelder zu Urnengrabfeldern umgestaltet. Es ist wichtig, dass Horn-Bad Meinberg diese Informationen zu einer Zukunft gerichteten und funktionsfähigen Steuerung nutzt.

So sollte die Stadt in einem ersten Schritt eine Prognose der benötigten Flächen aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen. Um den bislang belastenden Entwicklungen entgegenzuwirken, sollte Horn-Bad Meinberg konkrete Maßnahmen, wie z.B.:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten bzw. Nutzungsrechten (organisatorische Sperrung von bestimmten Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),
- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen bzw. Einschränkung der Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung)

festlegen. Mit diesen Lösungsansätzen kann die Stadt einerseits die Bestattungsbereiche auf den Friedhöfen konzentrieren. Auf diese Weise kann sie die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen. Andererseits gelingt es durch diese Steuerung, die bestehenden Friedhofsflächen zu reduzieren bzw. entwidmen.

Es ist wichtig, dass die Stadt Horn-Bad Meinberg berücksichtigt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können. Denn bis dahin können noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen.

Des Weiteren hat sich die Stadt Horn-Bad Meinberg zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig dem Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen zudem die kommunalen Friedhöfe aufwerten.

Generell hat die Stadt für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet sie neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. in Stelen oder im Urnenwald an den Externsteinen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst geschlossen werden, z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Horn-Bad Meinberg kann die Grün- und Wegeflächen nicht belastbar ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige Informationen zur Struktur der Grün- und Wegeflächen.

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.

Mit den aktuellen Daten kann die **Stadt Horn-Bad Meinberg** die zu unterhaltende Fläche nicht ermitteln. Dadurch ist es ihr derzeit nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen bewusst zu steuern. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten. Ebenfalls sind keine Vergleiche zu einer Erledigung der Aufgaben durch Dritte möglich, da Horn-Bad Meinberg für etwaige Ausschreibungen die Flächen ermitteln müsste.

Eine langfristige Entwicklungsplanung besteht derzeit nicht. Die Pflege orientiert sich in Horn-Bad Meinberg daran, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren. In einigen Bereichen wurden große Hecken deutlich verschmälert und durch Rasenflächen ersetzt. Durch zusätzlich aufgestellte Bänke mit Blickrichtung auf die Grabflächen wurden Aufenthalts- bzw. Ruhemöglichkeiten geschaffen. Bei der zukünftigen Gestaltung von Wegen berücksichtigt die Stadt Horn-Bad Meinberg, dass zunehmend auch Menschen mit Bewegungseinschränkungen diese nutzen können müssen.

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 Horn-Bad Meinberg die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Horn-Bad Meinberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	14,45	38,02	45,52	55,61	71,89	17
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	31,56	43,42	51,91	63,00	67,63	15
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	32,37	37,01	48,09	56,59	68,44	15

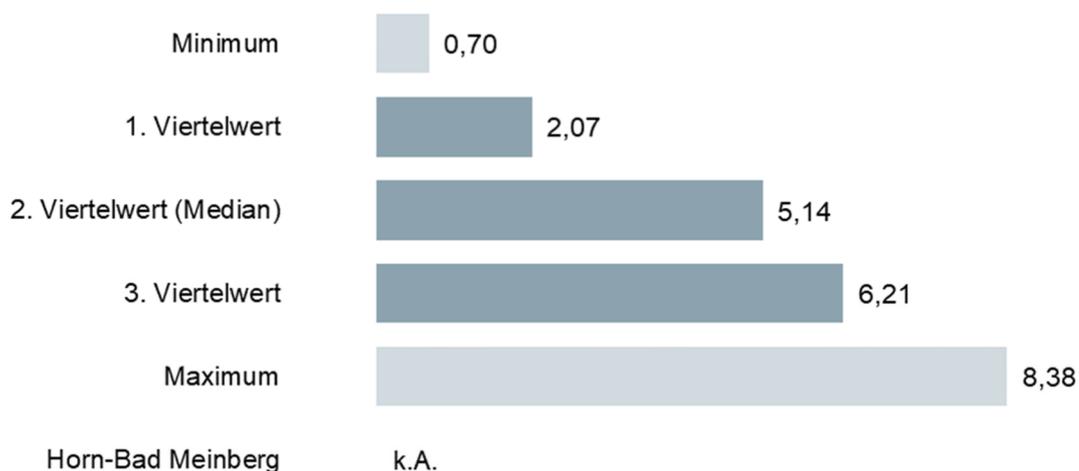
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Horn-Bad Meinberg kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die **Stadt Horn-Bad Meinberg** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden, da bislang die zur Berechnung notwendigen Daten nicht erfasst werden. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass aufgrund der fehlenden Daten eine Steuerungsücke vorliegt. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Stadt Horn-Bad Meinberg neben den Flächen auch alle anfallenden Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. Diese Daten kann sie nutzen und anhand der vorstehenden Grafik einordnen. Die Grafik zeigt die Höhe der Kosten bei den Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Horn-Bad Meinberg sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

Die Stadt hat bislang keine verbindlichen Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definiert. Die Friedhofsgärtner legen die Pflege in eigenem Ermessen fest. Richtgrößen sind für sie eine möglichst kostengünstige und bedarfsorientierte Aufgabenerledigung. So können nach Einschätzung der Stadt auch individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen berücksichtigt werden. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang keinem regelmäßigen Controlling.

→ **Empfehlung**

Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt auch ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.

Für die Stadt Horn-Bad Meinberg ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad der vergangenen Jahre positiv beeinflussen.

In einem ersten Schritt sollte die Horn-Bad Meinberg daher schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte:

- die regelmäßige Überprüfung der festgelegten Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Pflegestandards kann die Stadt in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, auf denen häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt wurden, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Als dritte Stellschraube folgt die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Horn-Bad Meinberg die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung führt die Stadt bis auf einige Ausnahmen, wie z.B. spezielle Gehölzpflege, auf allen kommunalen Friedhöfen selbst durch.

→ **Empfehlung**

Horn-Bad Meinberg sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu stabilisieren bzw. zu erhöhen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang keine Ziele für die Friedhöfe festgelegt. So zeigen sich Verbesserungsmöglichkeiten u.a. bei der Festlegung der Ziele, der Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen.	119	E1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.	120
F2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg setzt eine Software zur Unterstützung der Abläufe ein. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei Schnittstellen zu anderen Fachverfahren und der Integration von Informationen über Grün-, Wege- und Grabflächen.	136	E2.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die Bescheide zukünftig über die Friedhofssoftware erstellen. Zudem sollte die Stadt die Schnittstelle zum Finanzverfahren so ausgestalten, dass zukünftig sämtliche Finanzangelegenheiten hierüber abgewickelt werden können.	136
			E2.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grabfeldern, Gräbern und Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.	136
			E2.3	Um die Bearbeitung der Friedhofsangelegenheiten zu unterstützen, sollte Horn-Bad Meinberg die Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Fachsoftware umsetzen.	137
F3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	137	E3	Horn-Bad Meinberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie 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.	137
Gebühren					
F4	Die Stadt Horn-Bad Meinberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2016 vollständig angepasst. Möglichkeiten die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, lässt sie bisher ungenutzt.	139	E4.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte durch die regelmäßige Anpassung der Grabnutzungsgebühren den bislang nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Gleichzeitig kann sie so sprunghafte Preissteigerungen vermeiden.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger ausschließlich an der Grabfläche ausrichten. Die Berücksichtigung weiterer Parameter kann sich positiv auf die Kostendeckung auswirken.	141
F5	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhallen ist 2021 niedrig. Die stark rückläufige Tendenz macht deutlich, dass dringend Entscheidungen zum weiteren Betrieb und Umgang mit den Trauerhallen getroffen werden müssen.	141	E5	Horn-Bad Meinberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Aufgabe bzw. Reduzierung und/oder die Umnutzung der Gebäude.	143
Friedhofsflächen					
F6	In der Stadt Horn-Bad Meinberg existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Der Stadt fehlen einige steuerungsrelevante Informationen.	146	E6.1	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte sämtliche steuerungsrelevanten Flächenarten auf ihren Friedhöfen erfassen. Insbesondere die getrennte Erfassung Grün- und Wegeflächen stellen eine zentrale Datengrundlage dar.	146
			E6.2	Die Stadt sollte Maßnahmen planen und umsetzen, um sowohl bereits bestehende als auch zu erwartende Lücken zwischen Gräbern möglichst gering zu halten. Dadurch könnte Horn-Bad Meinberg die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken und den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag erhöhen.	147
F7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.	147	E7	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegenden Flächen zu minimieren. Diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst geschlossen werden, z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen.	149
Grün- und Wegeflächen					
F8	Die Stadt Horn-Bad Meinberg kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nicht ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen.	150	E8.1	Horn-Bad Meinberg sollte zukünftig Daten bezüglich der Flächen und Kosten nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	151
			E8.2	Neben festgelegten Pflegestandards sollte die Stadt auch ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.	151
			E8.3	Die Stadt Horn-Bad Meinberg sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und	152

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.	
			E8.4 Horn-Bad Meinberg sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	152

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de