

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Kierspe 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kierspe	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Kierspe	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kierspe	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kierspe	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	50
1.4 Haushaltssteuerung	57

1.4.1	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	69
1.5.1	Erhaltene Anzahlungen	69
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Vergabewesen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Organisation des Vergabewesens	80
2.3.1	Organisatorische Regelungen	80
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	85
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	87
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	96
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	96
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
3.	Informationstechnik an Schulen	106
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	107
3.3	IT an Schulen	108
3.3.1	IT-Steuerung	108
3.3.2	Stand der Digitalisierung	112
3.3.3	IT-Sicherheit	118
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	121
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	123
4.1	Managementübersicht	123
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	124
4.3	Örtliche Strukturen	124
4.4	Rechtmäßigkeit	126
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	127
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	128
4.4.3	Art der Bestattung	129
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	129
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	130
4.5	Verfahrensstandards	132

4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	134
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	134
4.6.2	Aufwendungen	136
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	137
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Friedhofswesen	140
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
5.3	Örtliche Strukturen	141
5.4	Friedhofsmanagement	143
5.4.1	Organisation	143
5.4.2	Steuerung	143
5.4.3	Digitalisierung	144
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	145
5.5	Gebühren	146
5.5.1	Kostendeckung	147
5.5.2	Grabnutzung	148
5.5.3	Trauerhallen	149
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	153
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	154
5.7	Grün- und Wegeflächen	156
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	156
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	157
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
	Kontakt	161

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kierspe

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Kierspe 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.

Bei der Stadt Kierspe besteht seit Jahren ein stetiger Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** dauerhaft zu verbessern. Nach zehn Jahren in der Haushaltssicherung konnte die Stadt mit dem positiven Jahresabschluss 2021 diese verlassen. Trotzdem besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung sowie den eigenen Konsolidierungsbemühungen im Rahmen der Haushaltssicherung konnten bereits die **Jahresergebnisse** 2019 und 2020 positiv abgeschlossen werden. Wegen der unsicheren Auswirkungen durch die Corona-Pandemie wurde in Absprache mit der Kommunalaufsicht das Haushaltssicherungskonzept bis zum Jahr 2021 fortgeschrieben. Die positive Entwicklung setzt sich auch im Jahr 2022 fort, denn das Jahresergebnis 2022 wird aufgrund der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen mit +2,8 Mio. Euro deutlich besser als erwartet abschließen. Der weiterhin bestehende Handlungsbedarf zeigt sich aber anhand der von der gpaNRW durchgeführten Modellrechnung für das Jahresergebnis 2021. Das positive Jahresergebnis wird durch Sondereffekte überlagert, so dass sich die strukturelle Haushaltssituation schlechter darstellt (-0,67 Mio. Euro), als das tatsächliche Jahresergebnis 2021 (+69.000 Euro) vermuten lässt.

Mit dem **Haushaltsplan** 2023 werden für die Jahre 2023, 2025 und 2026 positive Jahresergebnisse erwartet. Nur für das Jahr 2024 wird ein negatives Jahresergebnis vorgesehen. Insgesamt wird in diesen Jahren ein positives Ergebnis von rund 1,1 Mio. Euro erzielt. Ohne die Isolierung der corona- und kriegsbedingten Belastungen würden sich in den Jahren 2023 bis 2026 allerdings Defizite von zusammen 2,8 Mio. Euro ergeben. Außerdem sind Haushaltsplanungen naturgemäß mit Risiken verbunden. Einige davon resultieren aus optimistischen Planungsannahmen für die Jahre 2024 bis 2026. Die wesentlichen Risiken liegen jedoch in den zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die nicht direkt durch die Stadt Kierspe steuerbar sind. Ereignisse wie die Flüchtlingskrise, die Corona-Pandemie, die schweren

Unwetter sowie der Ukraine-Krieg stellen immer wieder unvorhersehbare Herausforderungen dar.

Für diese Herausforderungen ist eine gute **Eigenkapitalausstattung** erforderlich, damit sich die Stadt bei verschlechternder Haushaltssituation nicht überschuldet. Das Eigenkapital der Stadt hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2007 von 37,8 Mio. Euro bis Ende 2021 auf 14,5 Mio. Euro reduziert. Im interkommunalen Vergleich der bisher geprüften (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen verfügt die Stadt damit über die niedrigste Eigenkapitalausstattung. Sofern sich die nächsten Jahresergebnisse deutlich verschlechtern sollten, ist die Stadt von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nicht mehr weit entfernt.

Die einwohnerbezogenen **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Geprägt sind diese von vergleichsweise hohen Investitions- und Liquiditätskrediten. Vor allem die hohen Liquiditätskredite belasten zukünftige Haushalte, da sie mit einem hohen Zinsänderungsrisiko verbunden sind. Als Indikator für den Zustand des **Anlagevermögens** betrachten wir die bilanzielle Altersstruktur. Bei den Gebäuden ergeben sich im Rahmen der bilanziellen Betrachtung teilweise fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Auch bei dem Verkehrsinfrastrukturvermögen ist der Bilanzwert deutlich gesunken. Die Stadt muss mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

Im Rahmen der Haushaltssteuerung haben wir die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement näher betrachtet. Kierspe überträgt nur investive **Ermächtigungsübertragungen**. Der Rat fasst zeitnah zu Beginn des neuen Haushaltsjahres den Beschluss über die formelle Inanspruchnahme der Ermächtigungsübertragungen. Eine Dienstanweisung über die Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen könnte weitergehende Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichen. Das **Fördermittelmanagement** kann noch weiter optimiert werden. Dies ist auch selbstgestecktes Ziel der Stadt, da Fördermittel einen wertvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Optimierungsmöglichkeiten bestehen, z. B. durch eine Dokumentation von Förderprojekten an zentraler Stelle und verbindliche Vorgaben zur Prüfung von Fördermöglichkeiten. Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen auch beim **Kredit- und Anlagenmanagement** eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Stadt zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Kierspe verfügt zwar über eine zentrale Submissionsstelle, aber keine zentrale Vergabestelle. Diese sollte insbesondere aus korruptionspräventiver Sicht entweder selbst eingerichtet oder im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit angestrebt werden. Ebenfalls als interkommunale Zusammenarbeit könnte eine regelmäßige örtliche Vergabeprüfung eingeführt werden. Die regelmäßige Prüfung von Vergaben dient der rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, der Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie der bestmöglichen Korruptionsprävention.

Die vorhandene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte aktualisiert und zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchgeführt werden. Die Bediensteten der Stadt sollten dabei möglichst aktiv einbezogen werden. Auch sollte eine für die Korruptionsprävention zuständige Person benannt werden.

Aufgrund von Mengenänderungen und Nachträgen sind die Abweichungen vom Auftragswert der Stadt im interkommunalen Vergleich erhöht (über dem Median). Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geregelte Organisation des Nachtragswesens können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen. Die Stadt sollte ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen und Auftragsänderungen sowie Nachträge zentral auswerten.

Der Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** der Stadt Kierspe liegen technisch-pädagogische Einsatzkonzepte zugrunde. Für den Zeitraum 2021 bis 2025 wurde eine Medienentwicklungsplanung (MEP) erstellt, in der die einzelnen Konzepte zu einer Gesamtplanung der Schul-IT zusammengefasst sind. Die Stadt sollte den MEP mittels einer Projektplanung zeitlich konkretisieren und zur Weiterentwicklung von Standards einen regelmäßigen Abstimmungsprozess etablieren. Die Rollen und Verantwortungen aller Beteiligten sollten näher definiert und in den MEP aufgenommen werden.

Der Digitalisierungsstand in den Schulen der Stadt Kierspe erreicht nach den umfangreichen Beschaffungen der letzten Jahre inzwischen ein gutes Niveau. In den beiden Grundschulen der Stadt Kierspe teilen sich rechnerisch rund zwei Kinder ein Endgerät für Unterrichtszwecke. In der Gesamtschule fällt die vom Schulträger bereitgestellte Ausstattung quantitativ deutlich geringer aus (0,23 IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler). Werden die privaten mobilen Endgeräte mit in die Betrachtung einbezogen, handelt es sich eher um eine 1:1-Ausstattung.

Hinsichtlich der IT-Sicherheit in den Schulen lassen sich auf der technischen Ebene und bei der räumlichen Unterbringung der Infrastruktur keine erheblichen Risiken für einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb erkennen. Gleichwohl bestehen auch hier Ansätze, die Situation noch weiter zu optimieren. Dies gilt vor allem für konzeptionelle und organisatorische Maßnahmen und Regelungen.

Die Stadt Kierspe hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** ein. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Stadt rechtmäßig. Bei einer Ersatzvornahme macht die Stadt ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenfalls positiv ist festzustellen, dass seit dem Jahr 2021 eine zusätzliche Verwaltungsgebühr erhoben wird, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die wirtschaftliche Erfüllung dieser Aufgabe spiegelt sich in den Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall wider. Hier positioniert sich die Stadt auch wegen durchgeführter Markterkundungen und Absprachen mit Bestattern unterhalb des Wertes, den Vergleichskommunen im Median aufzubringen haben.

Die Stadt Kierspe unterhält zwei kommunale **Friedhöfe**. Weitere Friedhöfe bestehen im Stadtgebiet nicht, so dass, anders als in vielen Vergleichskommunen, keine Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger besteht. Der Anteil der Urnenbestattungen hat auch bei der Stadt Kierspe in den letzten Jahren deutlich zugenommen und liegt im Jahr 2021 bei rund 69 Prozent. Die Stadt hat auf diesen anhaltenden Trend mit neuen Grabarten reagiert.

Die Aufwendungen kann die Stadt im Jahr 2021 nur zu rund 63 Prozent über die erhobenen Friedhofsgebühren ausgleichen. Der deutlich unter dem Median liegende Kostendeckungsgrad ist Folge der im Jahr 2021 durchgeführten Sanierung des Daches der Trauerhalle auf dem

Friedhof Kierspe. Da erst ab dem Haushaltsjahr 2024 die Finanzdaten nach Nutzungsarten unterteilt werden, konnte eine detaillierte Betrachtung der Gebühren nicht durchgeführt werden.

Zur Steuerung des Bereiches Friedhofswesen fehlen detaillierte Informationen über Friedhofsflächen sowie Kosten für die Grünflächenunterhaltung und Trauerhallen. Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis ist es künftig möglich, ein Berichtswesen aufzubauen sowie einen Flächenentwicklungsplan zu erstellen. Damit kann die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt werden. Die Stadt plant, die vorhandene Software im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung dieses Bereiches zu ergänzen und die noch fehlenden Daten aufzunehmen. Die kartografische Erfassung der Friedhöfe sowie die Berücksichtigung einer digitalen Karte in der Friedhofssoftware ist zwischenzeitlich erfolgt.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Kierspe

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.

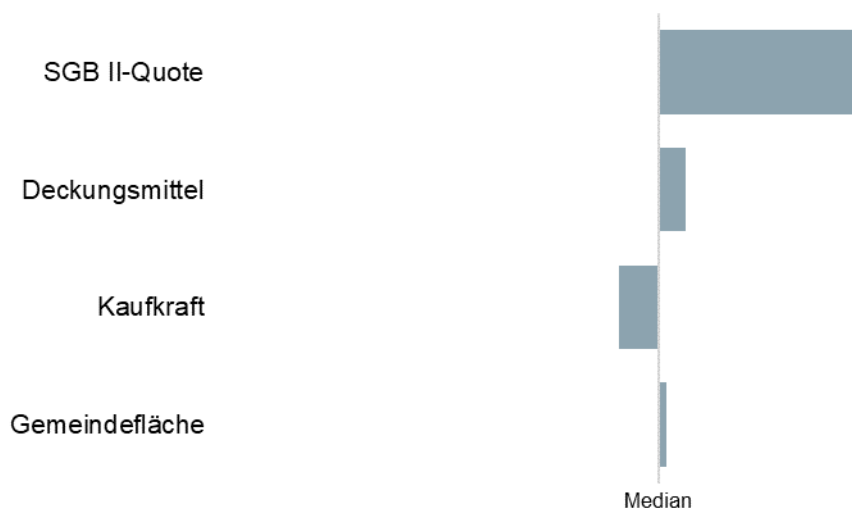
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Kierspe. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Kierspe 2022



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

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Die Strukturmerkmale der Stadt Kierspe weisen eine vergleichsweise hohe SGB II-Quote² aus. Gegenüber der letzten Prüfung ist diese allerdings von 8,4 Prozent auf 6,0 Prozent zurückgegangen.

Die Deckungsmittel³ (Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen) und die Kaufkraft⁴ zeigen im

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

³ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

⁴ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

interkommunalen Vergleich eine ähnliche Position wie im Jahr 2017. Obwohl die Deckungsmittel der Stadt von 1.252 Euro je Einwohner auf nun 1.495 Euro je Einwohner gestiegen sind, hat sich die Position nicht verändert (über dem Median von 1.410 Euro je Einwohner). Dies liegt daran, dass auch die Werte der Vergleichskommunen gestiegen sind. Durch einen guten Branchenmix ist die Stadt bei rückläufiger Entwicklung einzelner Branchen nicht so stark von deren Auswirkungen betroffen.

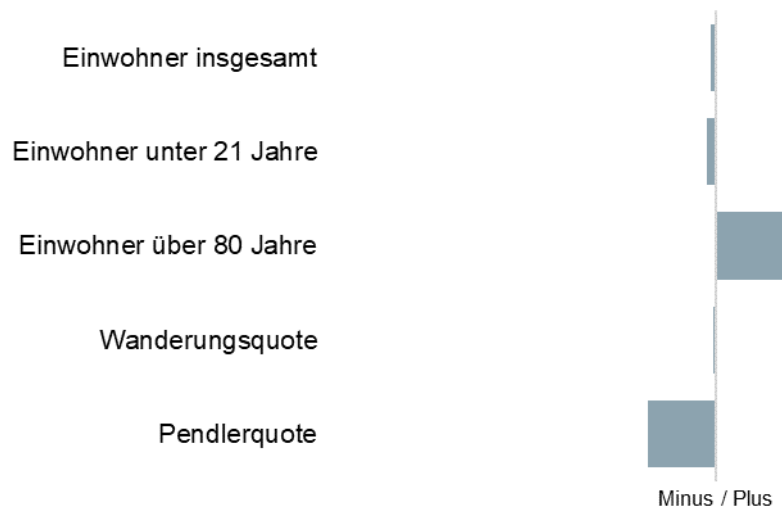
Die Entwicklung der Kaufkraft ist ähnlich wie die der Deckungsmittel. Die Kaufkraft hat sich zwar von 19.468 Euro auf 22.168 Euro verbessert, liegt aber immer noch unter dem Median von jetzt 24.342 Euro.

Der Median der Gemeindefläche liegt bei 70,75 qkm, die Gemeindefläche der Stadt Kierspe liegt mit 71,91 qkm leicht darüber.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Kierspe 2022



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt die Pendlerquote zu einem Wert von über 100, wenn mehr Ein- als Auspendler vorhanden sind. Diese Kommunen können als „Arbeitsorte“ eingeschätzt werden.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Stadt Kierspe laut IT.NRW über einen Stand von 16.043 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 16.272 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang von 229 Personen. Dieser Rückgang wird sowohl durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung als auch durch den Wanderungssaldo verursacht. Bis zum Jahr 2040 prognostiziert IT.NRW einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang auf rund 15.000 Einwohner. Abzuwarten bleibt, welche Auswirkungen die zunehmenden Flüchtlingszahlen langfristig haben werden. Die Stadt verfügt über ein hohes Aufkommen von ukrainischen Flüchtlingen, die nicht alle zugewiesen wurden. Die große baptistische Gemeinde in Kierspe ist sehr hilfsbereit und engagiert, wodurch sich viele Geflüchtete ohne Zuweisung im Stadtgebiet aufhalten.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Stadt über mehr Aus- als Einpendler verfügt. Dies kann mit den fehlenden zusätzlichen Gewerbeflächen zusammenhängen. Expansionsmöglichkeiten bestehen auf dem Gebiet der Stadt Kierspe nicht mehr, so dass die ortsansässigen Betriebe auf Flächen in anderen Kommunen ausweichen und damit Arbeitsplätze verlagert werden.

Bei der Altersstruktur zeigt sich eine Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Da sich die jüngere Bevölkerungszahl kaum verändert hat, zeigt sich hiermit eine Verschiebung zu einer älter werdenden Bevölkerung.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Bericht der überörtlichen Prüfung vom 04. Januar 2018 wurde in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 12. September 2018 beraten. Der Rat wurde über die Ergebnisse der Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses informiert.

Die Feststellungen und Empfehlungen wurden von der Verwaltungsleitung und den Sachgebietsleitungen gesichtet. Bei neuen Projekten werden die Empfehlungen soweit möglich eingebunden.

Aufgrund der Empfehlungen wurden die Spielplätze und Sportanlagen begutachtet, in welchem Zustand sich diese befinden. Es wurde festgestellt, dass im Fall einer Renovierung oder Erneuerung eine grundsätzliche politische Entscheidung getroffen werden muss, welche Anlagen der Stadt erhalten bleiben sollen. Bei den Kunstrasenplätzen wird dies z.B. der Fall sein, wenn das Granulat erneuert werden muss.

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 ge-

setzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁵. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. 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:

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

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Kierspe wurde in der Zeit von April 2022 bis Juni 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Kierspe überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2021. Der Jahresabschluss 2022 wurden zum Ende der Prüfungsarbeiten aufgestellt und daher nur textlich an den relevanten Stellen des Finanzberichtes aufgenommen. Die Haushaltsplanung 2023 wurde einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Pascal Cramer, Manuela Gebendorfer
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Karin Hein
Friedhofswesen	Karin Hein

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse in der Sitzung vom 20. Juli 2023 durch den Projektleiter vorgestellt.

Herne, den 01. August 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Kierspe hält die Fristen zur Fertigstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse im Wesentlichen gut ein. Lediglich der Beteiligungsbericht könnte zeitnaher erstellt werden.		
F2	Die Kämmerin berichtet dem Hauptausschuss mündlich an vier bis fünf Terminen im Jahr. Die steuerungsrelevanten Informationen liegen den Entscheidungsträgern somit vor. Die schriftliche Aufbereitung der Informationen könnte noch optimiert werden.	E2.1	Um die entscheidungsrelevanten Informationen zu den Beteiligungen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt die Einhaltung der Fristen zum Beteiligungsbericht zukünftig anstreben.
		E2.2	Die Stadt Kierspe sollte die Abweichungen bei den Aufwendungen sowie die Prognose des Jahresergebnisses auf die Präsentationsfolien übernehmen.
F3	Die Stadt Kierspe überträgt regelmäßig investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Kierspe noch nicht beschlossen.	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.
F4	Die Stadt Kierspe hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bislang nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Mögliche Förderungen werden zentral recherchiert. Aufgrund der anschließend dezentralen Akquise und Bewirtschaftung hat sie keinen zentralen Überblick über die Förderprojekte. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E4.1	Die Stadt Kierspe sollte schriftlich regeln, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltung- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und diese Prüfung kurz zu dokumentieren ist.
		E4.2	Die Stadt Kierspe sollte ihre Förderprojekte zentral dokumentieren. Dies gewährleistet einen umfassenden Überblick über die möglichen Förderprojekte.
F5	Die Stadt Kierspe hat sowohl ein regelmäßiges als auch anlassbezogenes Berichtswesen für die Fördermittelbewirtschaftung. Das Fördermittelcontrolling kann sie jedoch dennoch punktuell weiterentwickeln.	E5	Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank pflegen, in der sie die wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Kierspe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert. Eine Dienstanweisung für das Kredit- und Anlagemanagement ist bei der Stadt Kierspe jedoch bereits in Planung.	E6	Die Stadt Kierspe sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich 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 Kierspe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E7	Die Stadt Kierspe 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.
F8	Die Stadt Kierspe weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 41 Abs. 4 GemHVO aus. Dies soll nach Angaben der Stadt aber zukünftig geändert werden.		
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Kierspe hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware plant die Stadt derzeit nicht. Die Dienstanweisung Vergabe ist nicht mehr ganz aktuell.	E1.1	Die Stadt Kierspe sollte auf vollständig digital geführte Maßnahmenakten hinwirken, um Medienbrüche zu vermeiden. Im Optimalfall nutzt die Stadt zukünftig ein Vergabemanagementsystem.
		E1.2	Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten oder eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren effizient und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.
		E1.3	Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine neue Dienstanweisung Vergabe erarbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.
		E1.4	Die Stadt Kierspe sollte in allen Sachgebieten eine einheitliche Verfahrensweise sicherstellen und z. B. für die Bauaufträge die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch des Bundes einführen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Kierspe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nutzt die Stadt nicht.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Kierspe die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Stadt Kierspe verfügt über eine „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten in der Fassung vom 01.10.2018“. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.	E3.1	Die Stadt sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.
		E3.2	Die Stadt Kierspe sollte eine schriftliche Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister bis zum Ende der Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.
		E3.3	Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.
F4	Bisher hat die Stadt Kierspe noch keine erkennbaren Maßnahmen zur Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden eingeleitet.	E4.1	Die Stadt Kierspe sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.
		E4.2	Die Stadt Kierspe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.
		E4.3	Die Stadt Kierspe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention schriftliche Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 und die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.4	Die Stadt Kierspe sollte prüfen, hinsichtlich der Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.
F5	Die Stadt Kierspe greift das Thema Sponsoring in der „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ auf. Die Stadt nutzt keine eigenen Verträge, sondern die von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	E5.1	Die Stadt Kierspe sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in der neuen Dienstanweisung zum Thema Korruptionsprävention oder in einer eigenständigen Dienstanweisung zum Sponsoring zusammenfassen. Die Stadt sollte einen eigenen Mustervertrag aufstellen.
		E5.2	In einem Sponsoringvertrag sollte eine Kündigungsklausel enthalten sein sowie das Kosten- und Haftungsrisiko für die Stadt ausgeschlossen werden.
F6	Die Stadt Kierspe weist im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert über dem Median im interkommunalen Vergleich auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.	E6.1	Die Stadt Kierspe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement sowie eine unabhängige und regelmäßige Vergabeprüfung einzubinden sind geeignete Instrumente.
		E6.2	Hohe Abweichungen der ursprünglichen Auftragssumme sollte die Stadt Kierspe nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann auch damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.
F7	Die Stadt Kierspe verfügt in der derzeit geltenden Dienstanweisung Vergabe über Regelungen für Auftragserweiterungen und -änderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.
		E7.2	Die Stadt sollte ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen und Auftragsänderungen sowie Nachträge zentral auswerten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Feststellung der Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.
		E7.3	Die Stadt Kierspe sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung Vergabe aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Kierspe konnte im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung nicht alle erforderlichen Unterlagen vorlegen und verstößt damit gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß §§ 19 und 20 VOB/A. Seitens der Kämmerei wurde versichert, dass das Verfahren inzwischen umgestellt wurde. Wiederkehrende Aufgaben werden nun von der Submissionsstelle in der Kämmerei kontrolliert.	E8	Die Stadt Kierspe sollte die Vergabeverfahren strikt von den beteiligten Personen der Bedarfsstellen und Ingenieurbüros trennen und muss die Vergaberechtsgrundsätze einhalten.
F9	Die Stadt Kierspe hat mit einer Auftragserweiterung ohne neues Vergabeverfahren gegen die Vorgaben des § 22 VOB/A „Änderungen während der Vertragslaufzeit“ verstoßen, denn es handelte sich um zusätzliche Leistungen über die ausgeschriebenen Leistungen des ursprünglichen Auftrags hinaus.	E9	Die Stadt Kierspe sollte das Verfahren hinsichtlich der Auftragsänderungen und -erweiterungen durch die Einbindung einer zentralen Vergabestelle umstellen und die Vorgaben der VOB beachten. Sie sollte sicherstellen, dass alle Vergabeverfahren einheitlich geführt und den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zeitnah und fortlaufend dokumentiert werden. Dafür sollten ein Workflow sowie Regelungen per neuer Dienstanweisung Vergabe installiert und kontrolliert werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT in der Stadt Kierspe sind solide. Gleichwohl bestehen Ansätze, diese zu optimieren.	E1.1	Die Stadt Kierspe sollte die Ausstattung ihrer Schulen mit IT über eine Projekt- und Investitionsplanung mit festgelegten Meilensteinen über einen mehrjährigen Zeithorizont steuern.
		E1.2	Die Stadt Kierspe sollte mit Blick auf eine Standardisierung prüfen, ob sie einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.
		E1.3	Die Stadt Kierspe sollte die Rollen und Verantwortungen stärker formalisieren. Um eine klarere Aufgabentrennung und annähernd gleiche Ausführungsqualität der Supportaufgaben zu erreichen, sollte der Qualifizierungs- bzw. Fortbildungsbedarf seitens der Schulen noch einmal eruiert werden.
		E1.4	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Kierspe darin, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen sowie zur strategischen Weiterentwicklung ihrer Schul-IT zu etablieren.
F2	Der Digitalisierung in den Schulen der Stadt Kierspe ist durchweg auf einem guten Weg. Inwiefern der tatsächliche Ausstattungsbedarf bereits gedeckt ist, kann nicht abschließend bewertet werden.	E2.1	Die Stadt Kierspe sollte gemeinsam mit der Gesamtschule die Informationslage darüber verbessern, ob die tatsächlich eingesetzten – einschließlich der privat beschafften – Endgeräte den Bedarf zur sachgerechten Durchführung des mediengestützten Unterrichts decken.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Kierspe sollte das Aufgabenvolumen, das in der zentralen IT zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT anfällt, ermitteln und darauf ausgerichtete Stellenanteile festlegen.
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Kierspe liegt im unteren Mittelfeld. Daraus resultiert in einigen Teilaspekten ein nennenswerter Optimierungsspielraum.	E3	Die Stadt Kierspe sollte insbesondere auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene ihre Handlungsmöglichkeiten nutzen, um das IT-Sicherheitsniveau zu erhöhen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Kierspe setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Eine Anmeldung des Kostenerstattungsanspruches beim Nachlassgericht erfolgt nicht. Seit dem Jahr 2021 erhebt sie eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.	E1	Die Stadt Kierspe sollte die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung beim Amtsgericht als Verbindlichkeit zum Nachlass anmelden, sofern grundsätzlich Vermögen vorliegt, verpflichtete Angehörige jedoch nicht ermittelt werden können.
F2	Die Stadt Kierspe hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattung erstellt. Die Orientierung erfolgt anhand von Seminarunterlagen und den Unterlagen zu bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen.	E2	Die Stadt Kierspe sollte den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festschreiben und somit das Wissensmanagement sicherstellen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Kierspe hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Sie bildet keine Kennzahlen und führt kein Berichtswesen.	E1	Die Stadt Kierspe sollte ihre strategischen Überlegungen zu den kommunalen Friedhöfen in schriftlicher Form niederlegen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. So können beispielsweise die in diesem Bericht aufgezeigten Kennzahlen fortgeführt werden. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Kierspe setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Die steuerungsrelevanten Daten liegen somit vor. Die Erfassung der Flächen ist noch nicht erfolgt.	E2	Für tieferegehende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Kierspe die Daten ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen in einem Geoinformationssystem erfassen und mit der Fachsoftware im Friedhofswesen verknüpfen.
F3	Auf ihrer Homepage veröffentlicht die Stadt Kierspe allgemeine Informationen zum Friedhofswesen. Darüber hinaus erfolgt keine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit.	E3	Die Stadt Kierspe sollte die Angebote anderer Anbieter ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen durch geeignete Maßnahmen aktivieren gestalten.
F4	Die Stadt Kierspe unterteilt die Finanzdaten im Friedhofswesen noch nicht nach Nutzungsarten. Eine detaillierte Betrachtung der Kosten für die Grabnutzung ist daher nicht möglich.	E4	Die Stadt Kierspe sollte die Gebühren für die Grabnutzung anhand differenzierter Kosten ermitteln. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Trauerhallen werden im Bestattungsfall stark nachgefragt. Aufgrund der fehlenden Unterteilung der Finanzdaten im Friedhofswesen ist auch im Bereich der Trauerhallen eine detaillierte Analyse der Kosten nicht möglich.	E5	Wie auch bei den Grabnutzungen sollte die Stadt Kierspe die Gebühren für die Trauerhallen gesondert kalkulieren und auswerten.
F6	Die Stadt Kierspe verfügt nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen.	E6	Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. Die differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen sollte sie zur Steuerung nutzen.
F7	Die Stadt Kierspe hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihren Friedhöfen neue Strukturen gegeben. Sie verfügt nicht über einen Friedhofsentwicklungsplan.	E7	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Kierspe eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.
F8	In der Stadt Kierspe erfolgte bislang keine Erfassung der Grün- und Wegeflächen sowie der Flächen der Grabfelder. Eine Darstellung und Analyse kann daher weder in der Zeitreihe noch im interkommunalen Vergleich erfolgen.	E8	Um Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen.
F9	Die Stadt Kierspe kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	E9	Die Stadt Kierspe sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächen-gestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

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 Aspekte⁷ 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 Besonderheiten⁸ 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 Kierspe nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁷ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbw.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

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

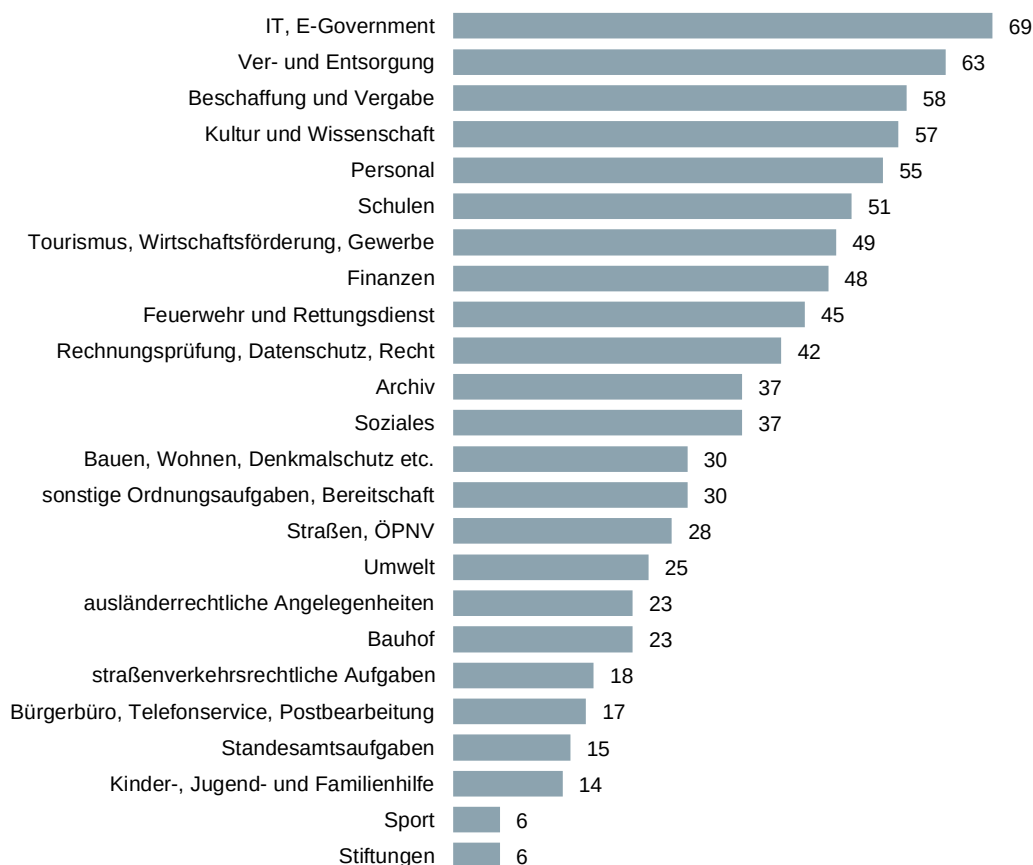
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

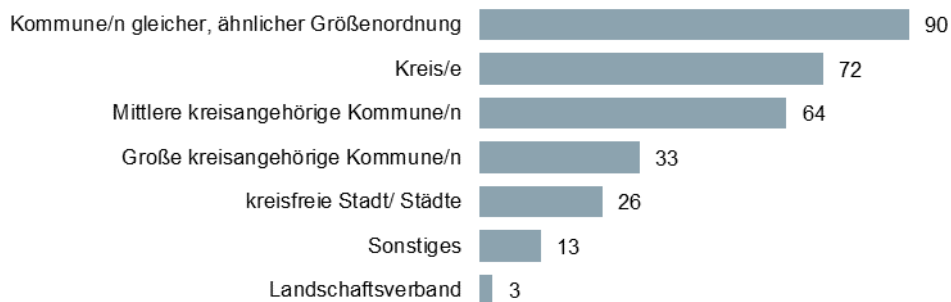


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



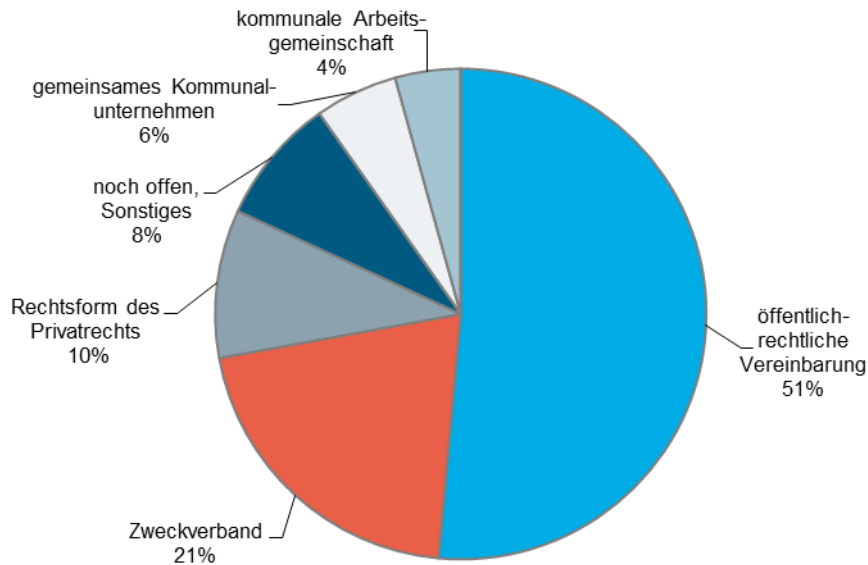
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁹.

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

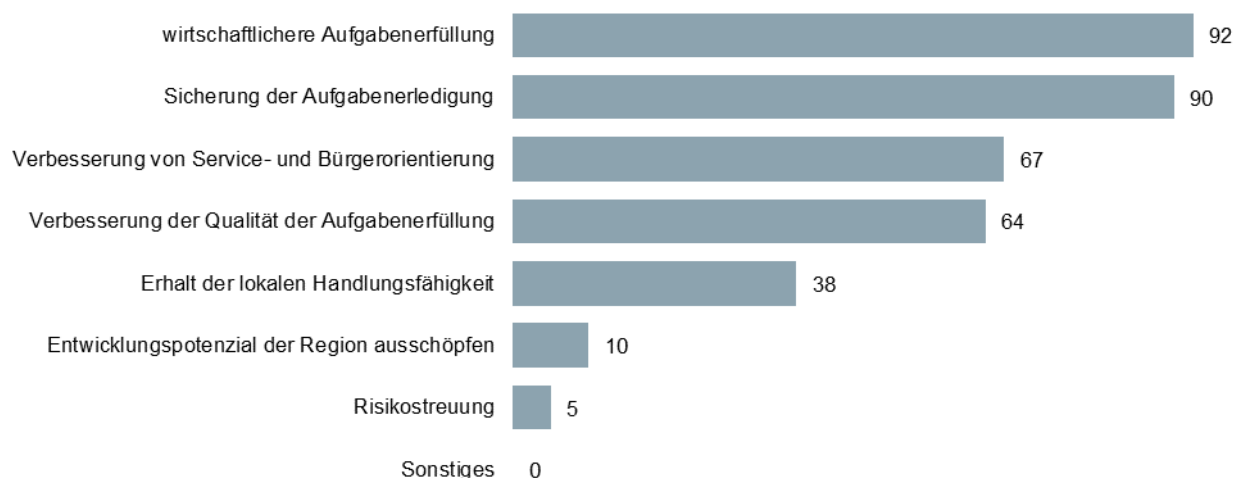


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



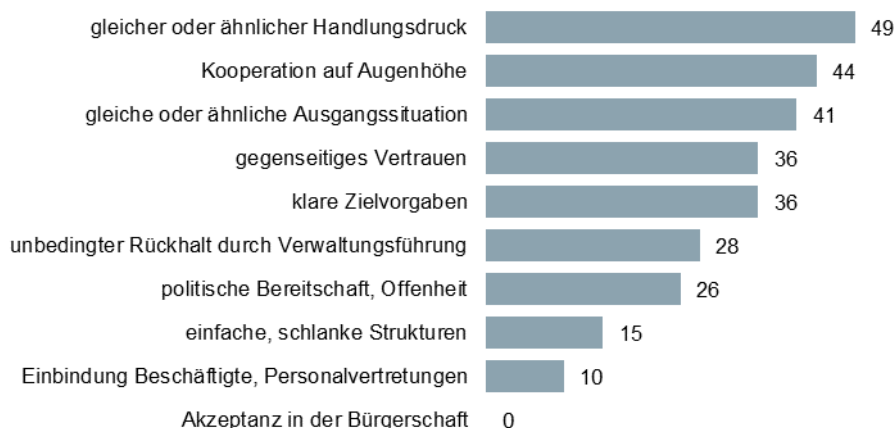
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

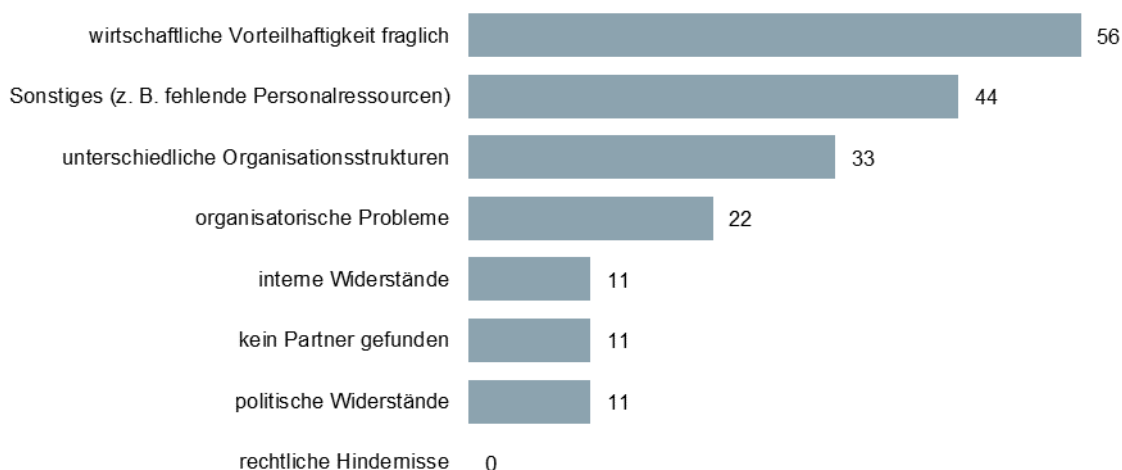


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kierspe

Die Stadt Kierspe arbeitet nach eigener Auskunft in elf Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich beispielhaft um

- Südwestfalen IT
- Finanzen (Personalausleihe)
- Archiv (Betreuung durch gemeinsames Personal mit Nachbarkommune)
- VHS Volmetal
- Entwicklungsgesellschaft interkommunales Gewerbegebiet Grünwald mbH
- KERN (Kommunales Energie- und Ressourceneffizienz-Netzwerk)
- Gewässerschutzbeauftragter
- Telefonservice

Bei der Personalausleihe im Bereich Finanzen handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen den Bürgermeister*innen der Nachbarkommunen und der Stadt Kierspe. Stunden- oder Tageweise wird sich gegenseitig unterstützt, sofern der entsprechende Bedarf besteht. Der Telefonservice (zentrale Telefonvermittlung) wird vom Personal des Märkischen Kreises übernommen. Der Personalaufwand für eine eigene Telefonzentrale war nach dem Ausscheiden der bisherigen Stelleninhaberin zu groß. Die Telefonvermittlung über den Märkischen Kreis läuft schon seit einigen Jahren und hat sich bewährt.

Neben den bestehenden IKZ-Projekten sind weitere Kooperationen geplant: die gemeinsame Anstellung und Beauftragung eines Fördermittelmanagers und evtl. die Gründung eines medizinischen Versorgungszentrums.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, klare Zielvorgaben und gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren). Mit dieser Einschätzung werden vier der fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

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

Die Stadt Kierspe sieht in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Finanzielle Anreize (Förderrichtlinie IKZ), die zunehmende Digitalisierung, Abbau des Fachkräftemangels oder auch die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren eröffnen entsprechende Möglichkeiten. Neben der Verwaltung werden auch von Seiten der Politik immer wieder IKZ-Projekte vorgeschlagen. Sofern diese zustande kommen, wird zunächst eine Probephase vereinbart.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

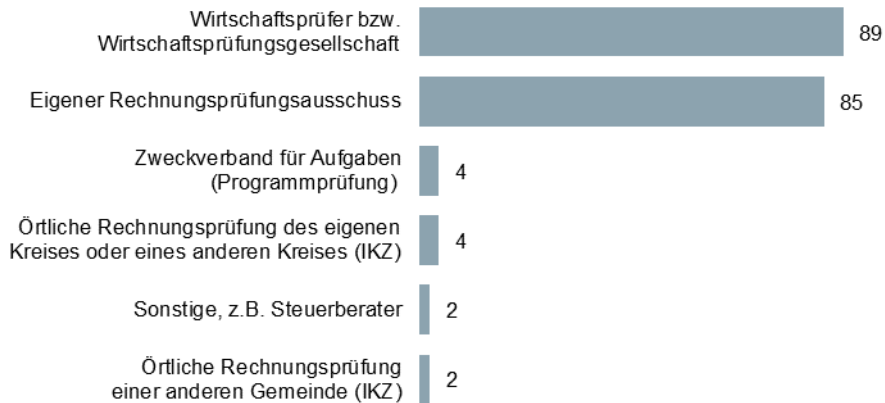
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

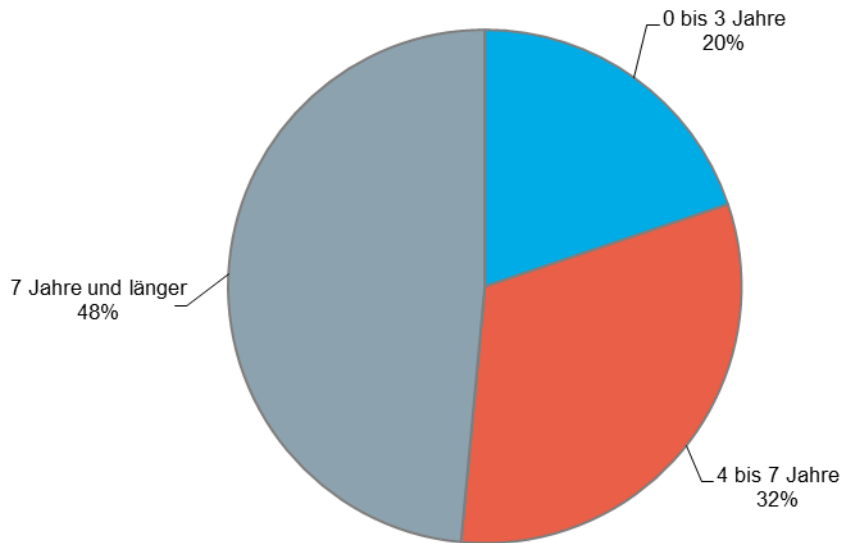
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

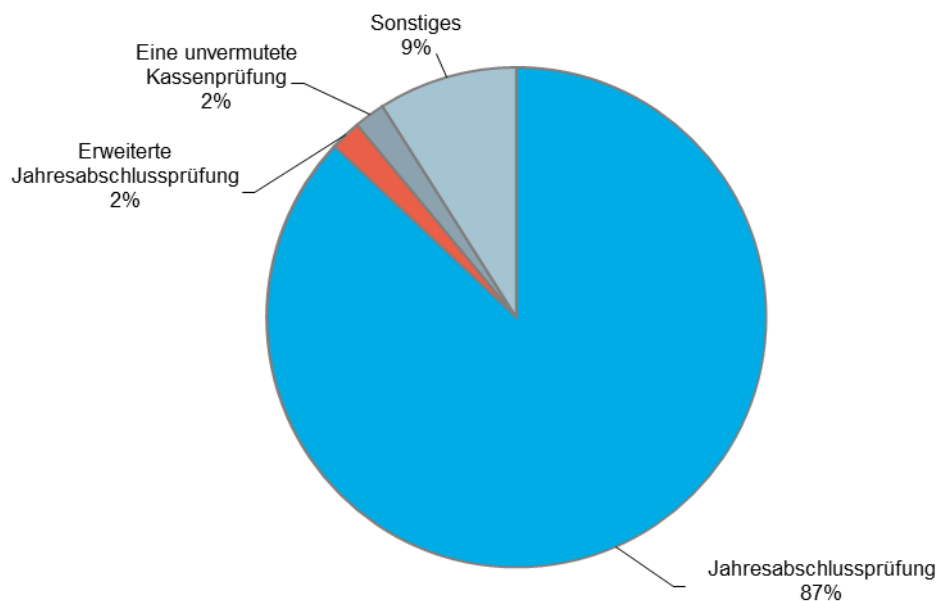
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



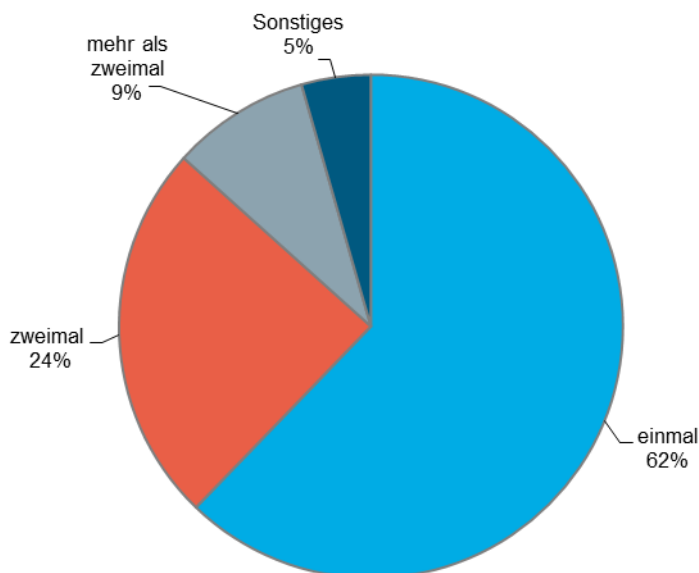
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹⁰ 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 720¹¹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

¹¹ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

- 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 Prüfungsleitlinien¹² herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kierspe

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

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

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Kierspe tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Kierspe 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.

Durch die Kämmerin wurde im Jahr 2021 die Prüfung der Zahlungsabwicklung durchgeführt. Die bestehenden Handvorschüsse werden durch die Sachgebietsleiter geprüft.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Haushalt der Stadt Kierspe unterliegt seit 2021, nach zehn Jahren in der Haushaltssicherung, keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen mehr. Der Erhalt dieses Status sollte oberstes Ziel sein.

In die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2016 bis 2021 einbezogen. Die Stadt Kierspe hat seit 2019 ausgeglichene Haushalte erzielt, wenngleich in 2020 und 2021 nur knappe Jahresüberschüsse erreicht werden konnten. Die Jahre 2020 und 2021 waren geprägt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie, die einen Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen der Stadt Kierspe nach sich zogen. Dennoch konnten die Jahresüberschüsse 2020 und 2021 ohne Zuhilfenahme der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) erreicht werden. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Jahresergebnis 2021 zeigt ein Defizit von rund 0,7 Mio. Euro.

Die Stadt Kierspe plant nach dem aktuellen Haushalt 2023 bis 2026, mit einer Ausnahme in 2024 jeweils Jahresüberschüsse, kumuliert in Höhe von +1,1 Mio. Euro. Ohne die Isolierung der corona- und kriegsbedingten Belastungen würden sich Defizite ergeben, die sich von 2023 bis 2026 zusammen auf 2,8 Mio. Euro belaufen. Die Haushaltsplanung unterliegt naturgemäß Risiken, einige davon resultieren aus optimistischen Planungsannahmen der Stadt Kierspe für die Jahre 2024 bis 2026. Die wesentlichen Risiken liegen jedoch in der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die nicht direkt durch die Stadt Kierspe steuerbar sind. Ereignisse wie die Flüchtlingskrise, die Corona-Pandemie, die schweren Unwetter sowie der Ukraine-Krieg stellen immer wieder unvorhersehbare Herausforderungen dar. In konjunkturell guten Zeiten sollte daher eine solide Eigenkapitalausstattung als Risikovorsorge aufgebaut werden, um solche Krisen zu überbrücken.

Dieser Idee konnte die Stadt Kierspe erst seit 2019 nachkommen. In den konjunkturell starken Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise befand sich Kierspe noch in der Haushaltssicherung und es konnte keine Ausgleichsrücklage aufgebaut werden. Die Eigenkapitalquote gehört daher auch zu den geringsten in unserem Vergleich.

Erfreulicherweise wird das Jahresergebnis 2022 mit +2,8 Mio. Euro aufgrund der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen sehr gut ausfallen. Die Stadt Kierspe kann die Ausgleichsrücklage (Ende 2022 2,8 Mio. Euro) dadurch so aufstocken, dass auch die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG der Jahre 2023 bis 2026 (-2,8 Mio. Euro) exakt gedeckt wären.

Krisenfestigkeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass die Verschuldung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entspricht. Ein Risiko besteht zum Beispiel darin, dass der Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vollständig für die Tilgung der Investitionskredite und Liquiditätskredite eingesetzt werden muss bzw. Liquiditätskredite erforderlich sind um Kredite zu tilgen. Im Planungszeitraum 2023 bis 2026 ist dies teilweise der Fall. Die Stadt Kierspe gehört zu den Kommunen in unserem Vergleich mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Aus dem Zustand der Straßen und teilweise dem Alter sowie der Dimensionierung Kanäle sowie aus einzelnen Gebäuden lässt sich ein zukünftiger Reinvestitionsbedarf ableiten.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Kierspe verfügt über aktuelle wesentliche Informationen zur Haushaltssituation bzw. Haushaltsbewirtschaftung. Die unterjährigen Präsentationen „Aktuelle Finanzdaten der Stadt Kierspe“ sollten aber um die Abweichungen bei den wesentlichen Aufwendungen und vor allem der Prognose des Jahresergebnisses ergänzt werden. Zudem sollte der Beteiligungsbericht früher erstellt werden.

Die sozialen Leistungen erhöhen den Konsolidierungsdruck auf den Haushalt. Einsparmaßnahmen können die Steigerungen aus dem sozialen Bereich nicht mehr kompensieren. Wie das strukturelle Ergebnis 2021 ebenfalls gezeigt hat, ist weiter ein Sparkurs erforderlich.

Die Stadt Kierspe überträgt nur investive Ermächtigungsübertragungen. Der Rat fast zeitnah zu Beginn des neuen Haushaltsjahres den Beschluss über die formelle Inanspruchnahme der Ermächtigungsübertragungen. Eine Dienstanweisung über die Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen könnte weitergehende Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichen.

Das Fördermittelmanagement der Stadt Kierspe kann noch weiter optimiert werden. Dies ist auch selbstgestecktes Ziel der Stadt Kierspe, da Fördermittel einen wertvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Optimierungsmöglichkeiten bestehen, z. B. durch eine Dokumentation von Förderprojekten an zentraler Stelle und verbindliche Vorgaben zur Prüfung von Fördermöglichkeiten.

Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen auch beim Kredit- und Anlagemanagement eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesen Grund sollte die Stadt Kierspe zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse 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 Gesamtabschlüssen, 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 Kierspe ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Kierspe 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	aufgestellt		HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2015, deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit 2016. Der Jahresabschluss 2022 wurden zum Ende der Prüfungsarbeiten aufgestellt und daher nur textlich an den relevanten Stellen aufgenommen. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt Kierspe für die Gesamtabchlüsse von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a GO NRW Gebrauch.

Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Kierspe konnte mit dem Jahresabschluss 2021 die Haushaltssicherung verlassen. Aktuell unterliegt der Haushalt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Kierspe 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt							x	x
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	x	x	x	x	x	x		

Die Stadt Kierspe befand sich seit 2010 bis 2021 in der Haushaltssicherung. Eine bilanzielle Überschuldung lag jedoch zu keinem Zeitpunkt vor. Ziel des Haushaltssicherungskonzeptes war bis 2021 die Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen und in 2021 einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen. Der Haushaltsausgleich gelang jedoch bereits in 2019. Trotzdem wurde das Haushaltssicherungskonzept noch bis 2021 weitergeführt und von der Kommunalaufsicht entsprechend genehmigt. Die Verlängerung des Haushaltssicherungskonzeptes in 2020 basierte auf dem zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht vorliegenden positiven Jahresergebnis 2019. Die Verlängerung auf 2021 ist in Absprache mit der Kommunalaufsicht erfolgt, da die Entwicklung der Haushaltssituation aufgrund der Corona-Pandemie noch sehr unsicher war.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kierspe 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.498	-748	-254	1.234	41	69
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	12.686	12.104	12.011	13.910	14.189	14.515
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.498	-748	-254	1.234	41	69

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 44 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-3,44	166	161	666	237	257
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	16,44	5,90	2,10	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

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

Gemäß § 96 Abs. 1 GO NRW muss ein negativer Saldo der Änderung der Allgemeinen Rücklage durch die drei dem Jahresabschluss vorangehenden Jahresergebnisse ausgeglichen werden. Der Jahresüberschuss ist in Höhe dieses Saldos zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Ein über diese Restriktion hinausgehender Jahresüberschuss darf der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, sofern nach § 75 Abs. 3 GO NRW die allgemeine Rücklage zusätzlich einen Bestand von drei Prozent der Bilanzsumme aufweist.

Der Saldo der Änderung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2016 bis 2018 belief sich auf -3,5 Mio. Euro. Der Jahresüberschuss 2019 wurde somit der allgemeinen Rücklage zugeführt. In den Jahren 2020 und 2021 ist der Saldo aus den jeweiligen drei Vorjahren hingegen positiv und die allgemeine Rücklage beläuft sich auf rund elf Prozent der Bilanzsumme. Die Jahresüberschüsse 2020 und 2021 hätten somit der Ausgleichsrücklage zugeführt werden können. Die Stadt Kierspe hat die beiden Überschüsse jedoch zur Stärkung der allgemeinen Rücklage eingesetzt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kierspe 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	161	867	-415	355	280
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	161	1.028	613	968	1.248
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	14.573	14.585	14.597	14.622	14.622
Veränderung der Ausgleichsrücklage zum Vorjahr in Tausend Euro	161	867	-415	355	280
Veränderung der allgemeinen Rücklage zum Vorjahr in Tausend Euro	58,00	12,00	12,00	25,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 44 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	58,00	12,00	12,00	25,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

Nach dem NKF-CUIG¹³ hat die Stadt Kierspe die infolge der Corona-Pandemie und kriegsbedingten anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag für die Jahre 2023 bis 2025 ausgewiesen. Hierdurch verbessern sich die Jahresergebnisse. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG belaufen sich kumuliert auf -2,8 Mio. Euro (mit dem außerordentlichen Ertrag (+1,1 Mio. Euro)) für die Jahre 2023 bis 2026. Die Stadt Kierspe wäre ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG und auf Basis des Plan-Ergebnisses 2022 erneut verpflichtet gewesen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

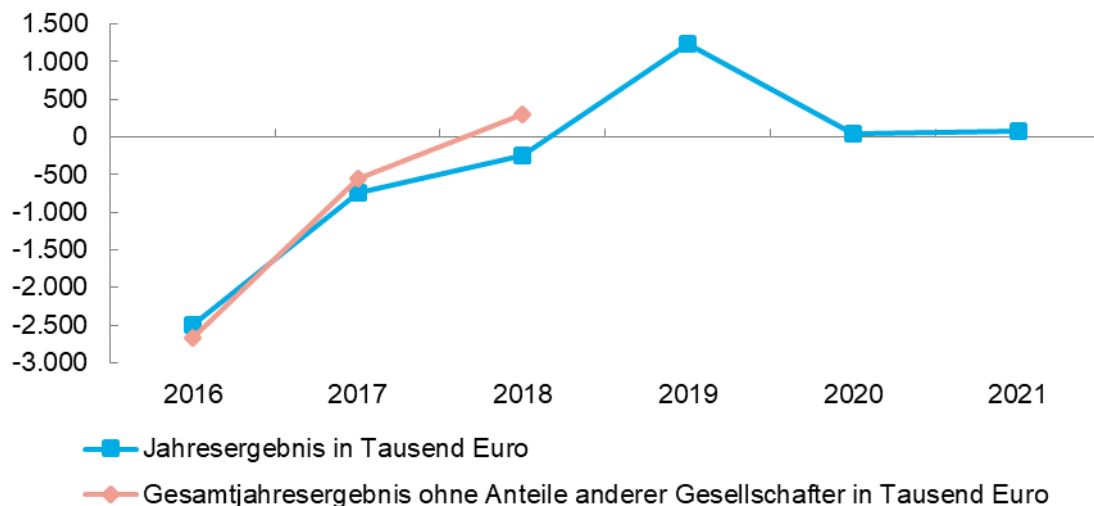
Erfreulicherweise wird das Jahresergebnis 2022 mit +2,8 Mio. Euro aufgrund der Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen sehr gut ausfallen. Die Stadt Kierspe kann die Ausgleichsrücklage (Ende 2022 2,8 Mio. Euro) dadurch so aufstocken, dass auch die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG der Jahre 2023 bis 2026 (-2,8 Mio. Euro) exakt gedeckt wären.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Von 2019 bis 2021 konnte die Stadt Kierspe erstmals seit 2011 wieder positive Jahresergebnisse erzielen. Strukturell besteht in 2021 ein Defizit.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Jahresergebnisse der Stadt Kierspe haben sich von 2016 bis 2019 kontinuierlich verbessert. In 2019 konnte erstmals seit 2011 ein Jahresüberschuss erwirtschaftet werden. Hauptursache für den positiven Trend war insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung, die sich

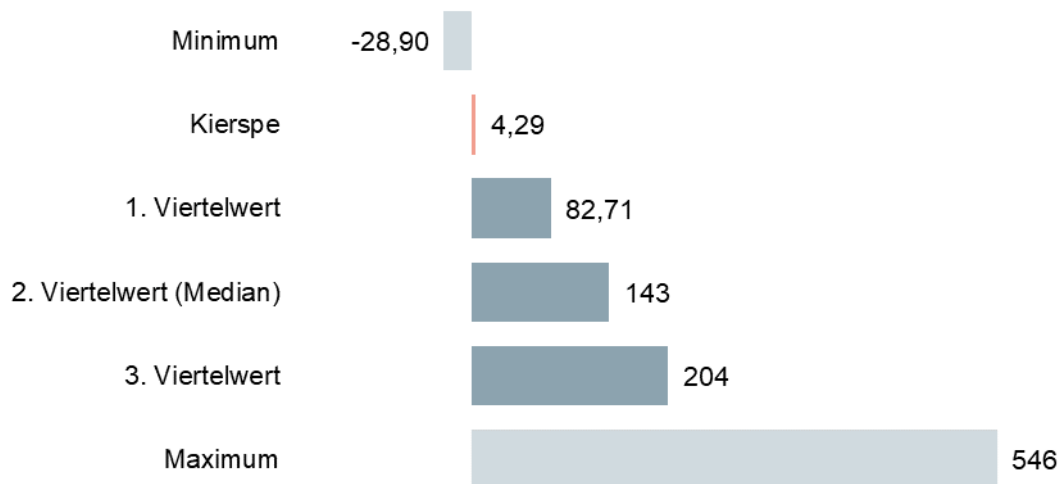
¹³ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

vor allem bei den Gemeindeanteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen bemerkbar gemacht hat. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes hat die Stadt Kierspe Maßnahmen umgesetzt, die die Verbesserung der Jahresergebnisse zusätzlich begünstigt haben. Auch die Gewerbesteuern sind von 5,2 Mio. Euro in 2016 auf 6,3 Mio. Euro in 2019 gestiegen. Damit markieren die Gewerbesteuererträge ihren Höchstwert seit 2010. In 2020 und 2021 sinken die Gewerbesteuererträge als Auswirkung der Corona-Pandemie auf rund 4,6 Mio. Euro und erreichen damit den niedrigsten Wert seit 2010, was im Wesentlichen zu niedrigen Jahresergebnissen führt. Mit Blick auf die positiven Jahresergebnisse hat sich die Stadt Kierspe in den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 gegen den Gebrauch des NKF-CUIG bzw. damals noch NKF-CIG¹⁴ entschieden. Zwar hat sie die entsprechenden Mehraufwendungen und Mindererträge berechnet, die Bilanzierungshilfe wurde jedoch nicht in die Bilanz aufgenommen. Die Stadt hat in Rücksprache mit der Kommunalaufsicht vereinbart, dass auf die Bilanzierungshilfe verzichtet werden kann, sofern das Jahresergebnis dennoch positiv ausfällt.

Die Stadt Kierspe war bis 2018 dazu verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Gesamtjahresergebnisse verhalten sich dabei, bis auf das Jahr 2018, analog zu denen des Kernhaushaltes. Verantwortlich für das bessere Gesamtjahresergebnis 2018 des Konzernabschlusses im Vergleich zum Jahresergebnis 2018 der Stadt Kierspe, ist das Jahresergebnis der Grundstücks- und Gewerbeentwicklung Kierspe GmbH.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt Kierspe folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

¹⁴ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen



Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner in den Jahren 2016 bis 2021 gehört die Stadt Kierspe überwiegend zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Jahresergebnissen je Einwohner, wie auch das Jahr 2021 hier anschaulich zeigt. Lediglich in 2019 (das Jahr mit den höchsten Gewerbesteuererträgen) schnitt das Jahresergebnis etwas besser ab und Kierspe positioniert sich zwischen dem 1. Viertelwert und Median.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 1.6 (Tabelle 3) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Stadt Kierspe	
Jahresergebnis	69
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich)	-12.186
Bereinigungen Sondereffekte*	-723
= bereinigtes Jahresergebnis	-12.840
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+12.168
= strukturelles Ergebnis	-672

* nach Abstimmung mit der Kämmerei wurde als Sondereffekt die Corona Belastungen (außerhalb der Gewerbesteuer, Kreisumlage sowie dem Finanzausgleich), die höheren Holzverkäufe wegen des Borkenkäferbefalls sowie die Auflösung der Rückstellung für die Bahnübergänge berücksichtigt.

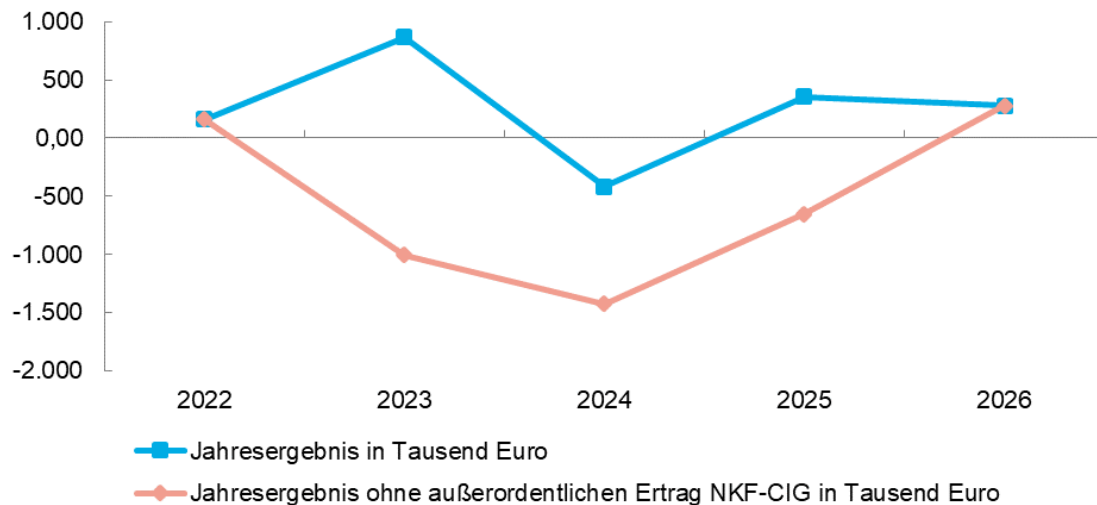
Die Modellrechnung, zeigt, dass Sondereffekte das Jahresergebnis 2021 überlagert haben. Die Haushaltssituation stellt sich schlechter dar, als das tatsächliche Jahresergebnis 2021 vermuten lässt. Konsolidierungsbedarf ist weiter vorhanden.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Kierspe plant von 2023 bis 2026 kumuliert mit +1,1 Mio. Euro aus den Jahresergebnissen. Ohne die Isolierung der corona- und kriegsbedingten Belastungen würden sich die Defizite ergeben, die sich von 2023 bis 2026 zusammen auf -2,8 Mio. Euro belaufen.
- Die Plandaten sind im Wesentlichen nachvollziehbar. Die größten haushaltswirtschaftlichen Risiken bestehen in der konjunkturellen Entwicklung, der Inflation, den Tarifabschlüssen sowie der Zinsentwicklung. Zudem führen die optimistischen Planungsannahmen für die Jahre 2024 bis 2026 der Stadt Kierspe zu weiteren potenziellen Risiken. Insgesamt ist somit ein weiterer Konsolidierungskurs für den gesamten Haushalt erforderlich, um die Risiken abzumildern.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Stadt Kierspe in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Stadt Kierspe plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 einen Überschuss von 0,2 Mio. 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.

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.

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

Grund- und Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	4.583 (5.548)	5.625	1.042 (76,98)	4,2 (0,3)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.845 (7.405)	9.843	1.998 (2.438)	4,6 (5,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.356 (1.232)	1.341	-15,3 (109)	-0,2 (1,7)
Schlüsselzuweisungen	7.636 (7.389)	10.191	2.555 (2.802)	5,9 (6,6)
Sonstige ordentliche Erträge	2.129	823	-1.306	-17,3
Übrige Erträge	14.837	14.898	60,79	0,1
Erträge insgesamt	38.386	42.721	4.335	2,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.086	6.692	606	1,9
Versorgungsaufwendungen	120	107	-12,73	-2,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.445	4.952	507	2,2
Bilanzielle Abschreibungen	3.317	3.272	-44,34	-0,3
Allgemeine Kreisumlage	9.595 (9.790)	11.514	1.919 (1.724)	3,7 (3,3)
Jugendamtsumlage	5.419	6.442	1.023	3,5
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	835	1.350	515	10,1
Übrige Aufwendungen	9.336	9.462	126	0,3
Aufwendungen insgesamt	38.317	42.441	4.124	2,1

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

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,

- durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt.

Erträge:

Die **Gewerbsteuererträge** liegen in 2022 bei rund 7,4 Mio. Euro. Sie übersteigen damit den Ansatz für 2022 um rund zwei Mio. Euro, was jedoch nach Einschätzung der Kämmerei überwiegend auf Einmaleffekte zurückzuführen ist. Für 2023 bis 2026 sind jährlich jeweils 5,6 Mio. Euro veranschlagt. Der Hebesatz wird für das Haushaltsjahr 2023 von 440 auf 450 v.H. angehoben. Die Erschließung weiterer Gewerbegebiete ist nicht geplant. Die Planung der Gewerbesteuererträge war schon immer mit Unsicherheiten behaftet. Durch die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen gilt dies jedoch in besonderem Maß.

Die Stadt Kierspe hat für **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer** und die **Schlüsselzuweisungen** die Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁵ angewendet. Die Schlüsselzuweisungen wurden für 2023 entsprechend der Festsetzungen zum GFG 2023 angesetzt. Auch diese Positionen des Haushaltes unterliegen einem gesamtwirtschaftlichen Risiko.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken um 1,3 Mio. Euro im Vergleich der Jahre 2021 und 2026. 0,3 Mio. Euro sind dem Wegfall der Erträge aus dem Holzverkauf wegen des Borkenkäferbefalls geschuldet (vgl. auch Sondereffekte bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses 2021). Der weitere Rückgang ist überwiegend durch nicht planbare Auflösungen oder Herabsetzungen von Rückstellungen oder Auflösung von Wertberichtigungen verursacht.

Bei den weiteren **stichprobenartig geprüften Erträgen** ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Aufwendungen:

Die Stadt Kierspe berücksichtigt in der Planung der **Personalaufwendungen** sowohl Stellenpläne als auch absehbare Entwicklungen. Wesentliche Entwicklungen sind bei der Stadt Kierspe Renten-/Pensionseintritte. In den nächsten Jahren scheiden rund 18 von 110 Mitarbeitenden aus dem aktiven Dienst aus, davon alleine neun in der mittelfristigen Planung. Die Wiederbesetzung dieser Stellen ist in der Regel mit einer niedrigen Erfahrungsstufe eingeplant worden. Für 2022 sind rund 0,5 Mio. Euro weniger Personalaufwendungen angefallen als geplant. Dies lag daran, dass mit dem Stellenplan hochgerechnet wurde und Stellen vakant sind bzw. Mitarbeitende langzeiterkrankt. Für das Jahr 2023 wurden 3,0 Prozent Tarifsteigerung für tariflich Beschäftigte eingeplant und 2,8 Prozent für Beamte. In den Jahren 2024 bis 2026 plant die Stadt Tarifsteigerungen von 1,0 Prozent für Beamte und Angestellte ein. Je nachdem wie hoch der aktuelle Tarifabschluss ausfällt, stellt dies ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

¹⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022; Az. 304-46.05.01-264/22: Orientierungsdaten 2023 bis 2026

Bei den **Versorgungsaufwendungen** sind keine Steigerungen von 2022 bis 2026 eingeplant. Gemäß § 3 des Gesetzes über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge (BesVer-AnpG NRW) ist vorgesehen, dass die Versorgungsaufwendungen an die Dienstbezüge angepasst werden. Das heißt, dass auch die Versorgungsaufwendungen um drei Prozent für 2023 und 1,0 Prozent für die Jahre 2024 bis 2026 steigen, wenn die Planung in sich konsistent sein soll. Falls in zukünftigen Besoldungsrunden höhere Steigerungen erzielt werden, kommen auch hier höhere Versorgungsaufwendungen auf die Stadt Kierspe zu. Da die Versorgungsaufwendungen sich insgesamt jedoch nur auf 0,1 Mio. Euro belaufen, ist das Risiko für den Haushalt beherrschbar. Im Planungszeitraum sind ebenfalls keine Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen eingeplant. Diese führten im Schnitt der letzten Jahre zu einer Ergebnisbelastung von rund 0,04 Mio. Euro.

Ein haushaltswirtschaftliches Risiko bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** besteht in der Entwicklung der Inflation, zumal die Stadt Kierspe bei vielen Einzelpositionen der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ab 2024 keine weiteren Steigerungen eingeplant hat. Für das Jahr 2023 sind jedoch vor allem für Gas, Öl und Strom Preissteigerungen von 85 (Wärme, Gas und Öl), 42 (Strom Gebäude) und 37 Prozent (Strom Infrastrukturvermögen) eingerechnet. Für diese Preissteigerungen hat die Stadt Kierspe in den Jahren 2023 bis 2025 außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG als Kompensation eingeplant. Die Aufwendungen für Unterhaltung der Gebäude und des Infrastrukturvermögens sind rückläufig bzw. konstant geplant. Für 2023 wurde maßnahmenscharf geplant, danach sind die Ansätze pauschal. Das Sachgebiet Gebäude und Liegenschaften erstellt aktuell ein Maßnahmenkonzept, welches den Umfang der erforderlichen Maßnahmen mittel- und langfristig festlegt, damit zukünftig für die Gebäude keine zusätzlichen Risiken in Kauf genommen werden. Insgesamt besteht aktuell eine Ungewissheit, ob die zukünftigen pauschal gewählten Ansätze für Baumaßnahmen ausreichen. Insgesamt ist die Planung risikobehaftet.

Sofern die geplante Bilanzierungshilfe für die Jahre 2023 bis 2025 in 2026 erstmals abgeschrieben werden soll, fallen jährliche **Abschreibungen** von rund 77 Tausend Euro an. Diese sind aktuell im Ergebnisplan nicht berücksichtigt. Die zweite Option besteht darin, die Bilanzierungshilfe nach § 6 NKF-CUIG im Jahr 2026 erfolgsneutral ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen.

Den Ansatz für die **Kreisumlage** 2023 bis 2026 leitet die Stadt Kierspe aus den Daten des Kreises ab. Für die Jahre 2024 bis 2026 geht der Kreis zukünftig von einer stärkeren Steigerung der Kreisumlage aus als die Stadt Kierspe. Die Entwicklung der Kreisumlage ist auch aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet.

Die **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** steigen durch die aktuellen Zinssteigerungen. Für die Liquiditätskredite plant die Stadt Kierspe rund zwei Prozent Zinsen jährlich ein. Der 3-Monats Euribor lag Ende März bei rund drei Prozent. In 2025 muss ein großer Liquiditätskredit von rund sieben Mio. Euro abgelöst werden, der aktuell noch zinsfrei ist. Sollte sich der aktuelle Zinstrend weiter fortsetzen, ist hier mit höheren Zinsaufwendungen ab 2025 zu rechnen.

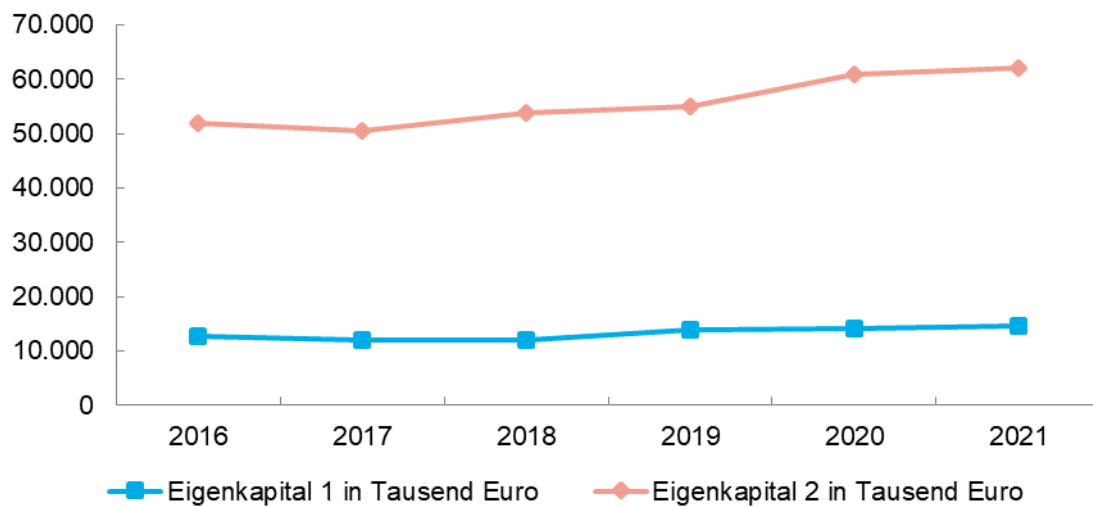
Bei den weiteren **stichprobenartig geprüften Aufwendungen** ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Kierspe ist seit der Eröffnungsbilanz um rund 60 Prozent gesunken. Die Stadt weist die geringste Eigenkapitalquote 1 in unserem Vergleich 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.

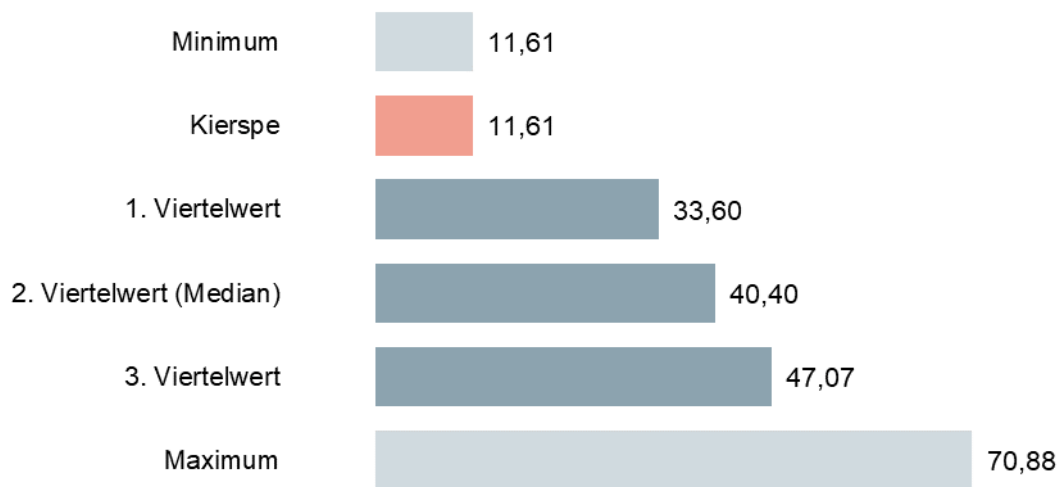
Eigenkapital Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021



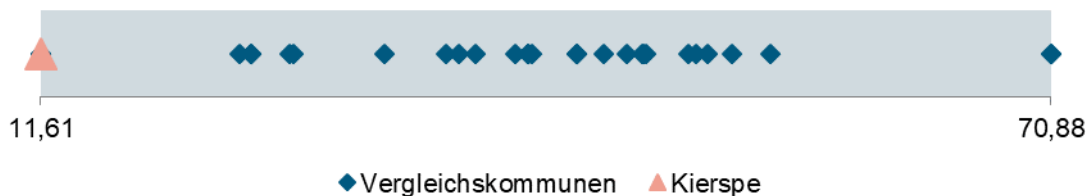
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 1.6 (Tabelle 4) dieses Teilberichtes.

In der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 weist die Stadt ein Eigenkapital in Höhe von 37,8 Mio. Euro aus. Ende 2021 sind noch 14,5 Mio. Euro vorhanden. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung der Stadt Kierspe in 2021 wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,71	49,23	62,05	69,47	77,40	85,35	27

Die Stadt Kierspe verfügt über die niedrigste Eigenkapitalausstattung in unserem Vergleich. Sie gehört auch in den Jahren 2016 bis 2020 zu den Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 in der Regel deutlich höher. Auch bei der Eigenkapitalquote 2 gehört Kierspe jedoch zu den Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 2 in unserem Vergleich.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

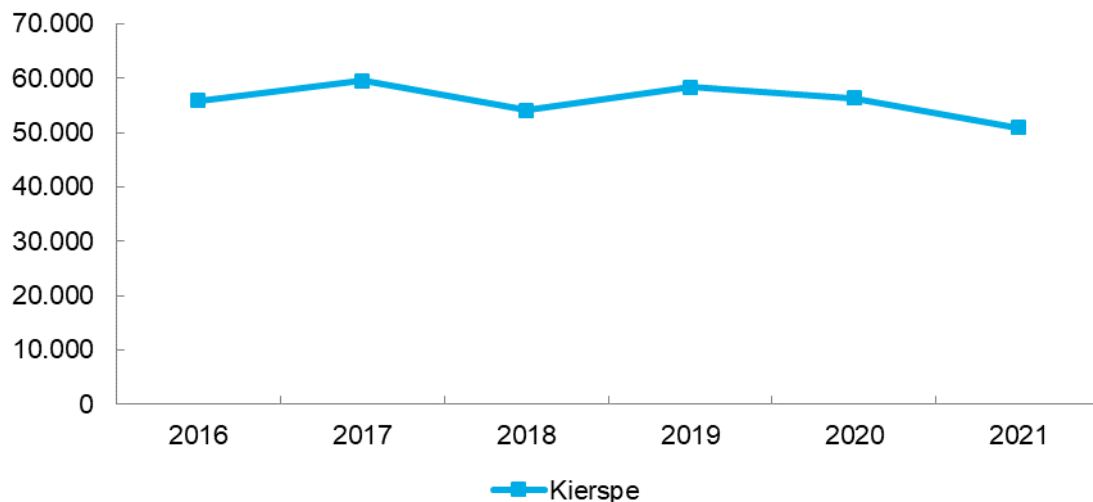
die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Stadt Kierspe hat hohe Gesamtverbindlichkeiten. Hauptursache sind vergleichsweise hohe Investitions- und Liquiditätskredite.
- Die Altersstruktur der Straßen und teilweise auch der Kanäle deutet mittel- bis langfristig auf notwendige Reinvestitionen hin. Die Altersstruktur bei der Gebäudeart mit den größten Flächen, den Schulen, ist ausgewogen. Bei anderen Gebäudearten zeigt sich Reinvestitionsbedarf.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

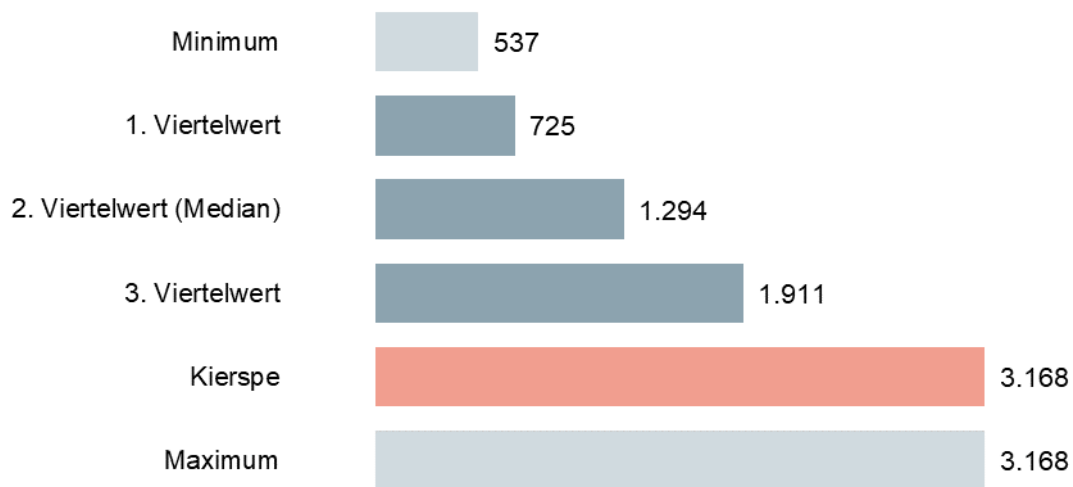
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Kierspe verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 wurden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, wurden diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Kierspe gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten in unserem Vergleich. Die Gesamtverbindlichkeiten schwanken in den Jahren 2016 bis 2020. Hauptursache dafür sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, die wir nachfolgend genauer betrachten:

Verbindlichkeiten Konzern Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten in Tausend Euro	52.907	56.794	51.637	55.385	53.084	48.200
Anleihen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	27.953	27.347	29.648	31.117	31.671	30.817
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	15.109	17.860	14.315	14.493	15.155	11.979
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Tausend Euro	738	493	251	821	1.052	591
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen in Tausend Euro	67	94	64	242	525	34
Sonstige Verbindlichkeiten in Tausend Euro	9.039	10.999	7.359	8.711	4.681	4.779

Grund- und Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Erhaltene Anzahlungen in Tausend Euro*	0	0	0	0	0	0

* Die Stadt Kierspe weist die erhaltenen Anzahlungen fälschlicherweise unter den sonstigen Verbindlichkeiten aus. Vgl. hierzu Kapitel 1.5.1 dieses Berichtes.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Kierspe sind im Vergleich der Jahre 2016 bis 2021 um rund fünf Mio. Euro gesunken. Hauptursache war der Rückgang der Liquiditätskredite um 3,13 Mio. Euro und der sonstigen Verbindlichkeiten um 4,26 Mio. Euro. Die Investitionskredite sind wiederum um etwa drei Mio. Euro gestiegen. Die Schwankungen in den einzelnen Jahren sind primär auf die stichtagsbezogenen Liquiditätskredite und die sonstigen Verbindlichkeiten zurückzuführen. Ursächlich für die Schwankungen der sonstigen Verbindlichkeiten von 2016 bis 2019 waren die erhaltenen Anzahlungen aus Zuwendungen für die Regionale sowie der angesparten Investitionspauschale. In 2020 konnte das zentrale Feuerwehrgerätehaus aktiviert und die erhaltenen Anzahlungen in die Sonderposten umgebucht werden (vgl. auch nachfolgendes Kapitel 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen), daher sinken die sonstigen Verbindlichkeiten in 2020 merklich.

Im Vergleich zu den anderen Kommunen positioniert sich die Stadt Kierspe bei den Verbindlichkeiten im Kernhaushalt wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Grund- und Kennzahlen	Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	2.996	295	828	1.176	1.607	3.726	28
Investitionskredite je EW in Euro	1.915	1,61	150	382	884	2.245	28
Liquiditätskredite je EW in Euro	745	0,00	0,00	19,86	52,60	762	28

Die Stadt Kierspe gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt. Dies ist primär auf hohe Investitions- und Liquiditätskredite zurückzuführen. Ein nachhaltiger Abbau der Kredite ist in den Jahren 2016 bis 2020 nicht erfolgt. In 2021 konnten die Liquiditätskredite um rund drei Mio. Euro getilgt werden. In den Planungs-jahren ist keine weitere Tilgung der Liquiditätskredite eingeplant. Details dazu finden sich bei der Analyse der Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf) im Kapitel 1.3.5.3.

Krisenfestigkeit zeichnet sich dadurch aus, dass die Kreditverbindlichkeiten der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entsprechen. Ein Risiko besteht zum Beispiel darin, dass der Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vollständig für die Tilgung der Investitionskredite und Liquiditätskredite eingesetzt werden muss bzw. Liquiditätskredite erforderlich sind um Kredite zu tilgen. In Kierspe war der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in den Jahren 2017 bis 2021 ausreichend, um die ordentliche Tilgung zu finanzieren. Im Durchschnitt wurden rund 50 Prozent des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit für die ordentliche Tilgung verwendet.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Kierspe in Jahren	Restnutzungsdauer Kierspe 31.12.2021 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2021 in Tausend Euro
Schulen	80	40	50	28.842
Feuerwehrgerätehäuser	60	33	47	6.447
Rathaus	80	44	45	3.457
Schulsporthallen	70	22	69	3.237
Wohnbauten	80	22	73	599
Kinder- und Jugendeinrichtungen	80	28	69	476
Bürgerhäuser	80	13	84	173
Bauhof	60	30	51	160
Friedhofskapellen	80	39	51	120
Schwimmhalle Bismarckschule	80	8	90	76
Sonstiges (altes Amtshaus)	80	8	90	74
Kanäle	49	14	72	10.366

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Kierspe in Jahren	Restnutzungsdauer Kierspe 31.12.2021 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2021 in Tausend Euro
Straßen*	59	22	63	17.998

* vgl. gpa-Kennzahlenset (Anhang zum Gesamtprüfbericht der gpaNRW 2023)

Die Stadt Kierspe hat für ihre Gebäude überwiegend lange Nutzungsdauern gewählt. Die Nutzungsdauern der Feuerwehrgerätehäuser sind durchschnittlich. Die Schulen haben mit Abstand den höchsten Flächenanteil bei den Gebäuden.¹⁶ Durch die langen Gesamtnutzungsdauern hat Kierspe niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden eher niedrigere Anlagenabnutzungsgrade erreicht.

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u.a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

In die Gebäude hat die Stadt Kierspe in den Jahren 2016 bis 2021 nicht werterhaltend investiert. Investitionsschwerpunkt der letzten Jahre waren energetische Maßnahmen an Schulen (finanziert durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz II), der Neubau des zentralen Feuerwehrgerätehauses sowie die Sanierung des Jugendzentrums. Bei den Schulgebäuden, den größten städtischen Flächen, ist der Anlagenabnutzungsgrad unkritisch. Bei den Schulsporthallen, Wohnbauten, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Bürgerhäusern, der Schwimmhalle und dem Alten Amtshaus zeichnet sich aufgrund der fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrade Reinvestitionsbedarf ab. In den Jahren 2023 bis 2026 sind keine wesentlichen Investitionsmaßnahmen an Bestandsgebäuden eingeplant.

Beim Kanalvermögen ist die Investitionsquote höher als bei den Gebäuden. In den Jahren 2017 bis 2019 liegt diese über 100 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kanäle beträgt 14 Jahre und ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet darauf hin, dass die Stadt Kierspe künftig mit erhöhten Reinvestitionsbedarf rechnen muss. 64 Prozent der Kanäle sind allerdings in den besten Zustandsklassen 4 und 5¹⁷. Dies bedeutet, dass die Kanäle in einem altersgerecht guten Zustand sind und sehr wahrscheinlich teilweise über ihre angesetzte Gesamtnutzungsdauer einsetzbar sein werden. In die Kanäle wird in den Jahren 2023 bis 2026 mit 0,4 Mio. Euro jährlich nahezu werterhaltend investiert. Hier stehen, nach Information des Sachgebietes 66, allerdings Investitionen im Fokus, die aufgrund einer größeren Dimensionierung der Kanäle erforderlich werden.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ist mit 63 Prozent bei langen Gesamtnutzungsdauern bereits fortgeschritten und lässt ebenfalls auf Reinvestitionsbedarf schließen. Die letzte Inventur

¹⁶ vgl. gpa-Kennzahlenset (Anhang zum Gesamtprüfbericht der gpaNRW im Jahr 2023): Gebäudeportfolio

¹⁷ Zustandsklassen Kanäle: 0 = sofortiger Sanierungsbedarf, 1 = kurzfristiger Sanierungsbedarf, 2 = mittelfristiger Sanierungsbedarf, 3 = langfristiger Sanierungsbedarf, 4 = geringfügige Mängel ohne Handlungsbedarf und 5 = keine erkennbaren Mängel

erfolgte 2018 und die Ergebnisse wurden nach Information der Kämmerei in die Anlagenbuchhaltung übertragen. Rund 37 Prozent der Straßen sind in den Zustandsklassen 4 und 5¹⁸. In den Jahren 2016 bis 2021 wurde nicht werterhaltend investiert. Im Planungszeitraum sind jährlich 0,2 Mio. Euro Reinvestitionen bei den Straßen eingeplant, was zur Werterhaltung nicht ausreichend ist.

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 Stadt Kierspe in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.512	202	32	767	1.689
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.357	-1.111	-430	-530	503
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	155	-909	-397	237	2.192
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	531	-81	-563	-518	-1.074
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	685	-990	-960	-280	1.118
Liquide Mittel*	4.790	3.800	2.840	2.560	3.678

* Die liquiden Mittel wurden entgegen dem Haushaltsplan 2022 mit dem Endbestand der liquiden Mittel aus dem Jahresabschluss 2021 fortgeschrieben

Die Stadt Kierspe plant in den Jahren 2022 bis 2026 mit einer ausreichenden Selbstfinanzierungskraft. Die ordentliche Tilgung beläuft sich in den Jahren 2022 bis 2026 im Durchschnitt auf rund eine Mio. Euro. Nicht in allen Jahren ist die Stadt Kierspe in der Lage die Tilgung selber zu erwirtschaften, die liquiden Mittel müssen zur Tilgung in drei Jahren verwendet werden.

Die Investitionskredite sinken bis 2026 um rund zwei Mio. Euro. Eine weitere Aufnahme von Liquiditätskrediten ist nicht erforderlich. In den Jahren 2022 bis 2026 ist keine Tilgung von den bestehenden Liquiditätskrediten geplant.

¹⁸ Zustandsklassen Straßen: 1 = sehr guter Zustand, 2 = guter Zustand, 3 = mittelmäßiger Zustand, 4 = schlechter Zustand und 5 = sehr schlechter Zustand

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Die sozialen Leistungen erhöhen den Konsolidierungsdruck auf den Haushalt. Einsparmaßnahmen können die Steigerungen aus dem sozialen Bereich nicht mehr kompensieren.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

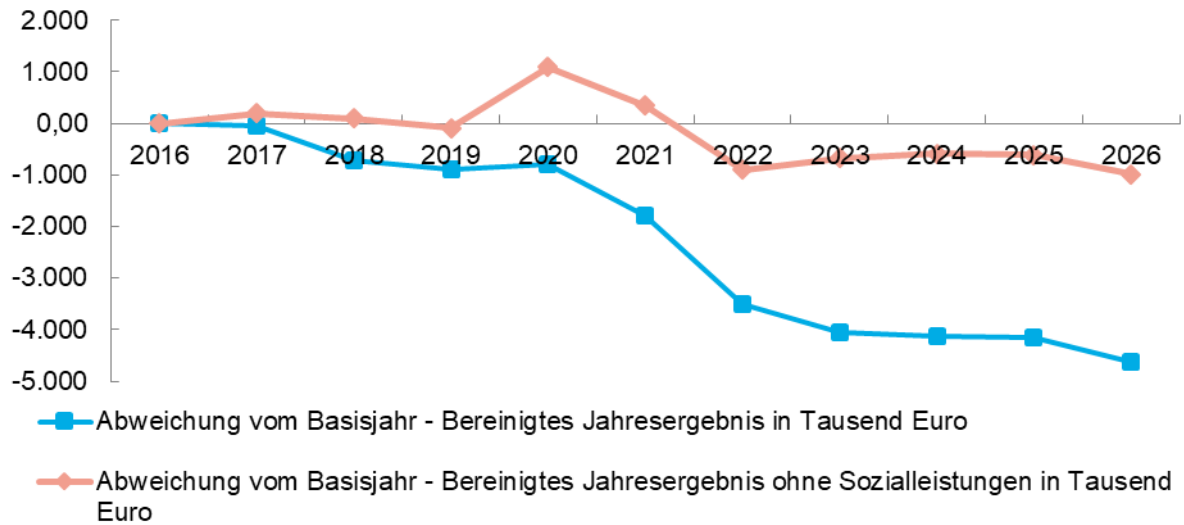
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage 1.6 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2026



2016 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN

Vor allem in den Jahren 2016 bis 2021 werden die Konsolidierungsbemühungen der **Stadt Kierspe** bei dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen (Jugendamtsumlage, Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) deutlich (roter Graph). In ersten Planungsjahr 2022 ff. verschlechtern sich die Ergebnisse um rund 0,9 Mio. Euro und bleiben dann konstant.

Die bereinigten Jahresergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blauer Graph) verschlechtern sich im Vergleich der Jahre 2016 und 2026 insgesamt um 4,6 Mio. Euro. Allerdings ist der wesentliche Anteil (3,6 Mio. Euro) auf die Jugendamtsumlage sowie die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zurückzuführen. Die Jugendamtsumlage steigt um 3,1 Mio. Euro, das Defizit des Produktbereiches Soziale Leistungen um 0,6 Mio. Euro und der Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verbessert sich um 0,07 Mio. Euro.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze wurden letztmalig wie folgt angehoben:

- 2023: Grundsteuer A von 303 auf 309 von Hundert
- 2023: Grundsteuer B von 505 auf 537 von Hundert
- 2023: Gewerbesteuer von 440 auf 450 von Hundert

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

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

	Stadt Kierspe	Märkischer Kreis*	Regierungsbezirk Arnsberg*	gleiche Größenklasse*	Fiktive Hebesätze 2022
Grundsteuer A	303	286	322	292	247
Grundsteuer B**	505	614	634	547	479
Gewerbsteuer	440	472	473	445	414

* gewichtete Durchschnittswerte

** seit 2014 wird der Winterdienstanteil über die Grundsteuer A und B finanziert. Es erfolgt eine jährliche Kontrolle des Winterdienstanteils. In 2022 lag der Anteil des Winterdienstes an der Grundsteuer A bei 55 und an der Grundsteuer B bei 44 Prozentpunkten.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Der Stadt Kierspe hält die Fristen zur Fertigstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse im Wesentlichen gut ein. Lediglich der Beteiligungsbericht könnte zeitnaher erstellt werden.

→ Feststellung

Die Kämmerin berichtet dem Hauptausschuss mündlich an vier bis fünf Terminen im Jahr. Die steuerungsrelevanten Informationen liegen den Entscheidungsträgern somit vor. Die schriftliche Aufbereitung der Informationen könnte noch optimiert werden.

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

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

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

Die **Stadt Kierspe** hält die gesetzliche Frist (auch die Ausnahmereglung in 2021) zur Anzeige der beschlossenen Haushaltsatzung in der Regel ein. Ausnahme von der Regel war das Jahr 2023. Die Anzeige erfolgte am 15. Februar 2023. Als Grund für die Verspätung nannte die Stadt Kierspe die Orientierungsdaten, die erst Mitte November vorlagen.

Die Jahresabschlüsse werden in der Regel bis zum 31. März des Folgejahres oder mit wenigen Tagen Verspätung dem Rat zugeleitet. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgte immer fristgerecht bis zum 31. Dezember des Folgejahres.

Der Rat der Stadt Kierspe hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für 2019, 2020 und 2021 beschlossen. Es ist auch für die Zukunft geplant, einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Damit ist die Stadt Kierspe weiterhin verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen und in den Rat einzubringen. Eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht muss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Die Beteiligungsberichte für die Jahre 2020 (29. November 2022 dem Rat vorgelegt) und 2021 (noch offen) wurden/werden verspätet erstellt.

→ **Empfehlung**

Um die entscheidungsrelevanten Informationen zu den Beteiligungen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt die Einhaltung der Fristen zum Beteiligungsbericht zukünftig anstreben.

Die Stadtkämmerin berichtet dem Hauptausschuss an vier bis fünf Terminen im Jahr überwiegend mündlich über die Entwicklung der wesentlichen Erträge (Gewerbesteuern, Einkommens- und Umsatzsteuer) und Aufwendungen sowie den Stand Liquiditätskredite. Dazu werden kurze Präsentationsfolien erstellt. An allen Terminen wird auskunftsgemäß auch eine Prognose der Jahresergebnisse mitgeteilt. Aus einer beispielhaften Niederschrift und der zugehörigen Präsentation konnten die Aussagen über die Aufwendungen und die Prognose zum Jahresergebnis nicht nachvollzogen werden. Grundsätzlich stehen mit den mündlichen Informationen den Entscheidungsträgern die wesentlichen Eckdaten über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Abweichungen bei den Aufwendungen sowie die Prognose des Jahresergebnisses auf die Präsentationsfolien übernehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe überträgt regelmäßig investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Kierspe noch nicht beschlossen.

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

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

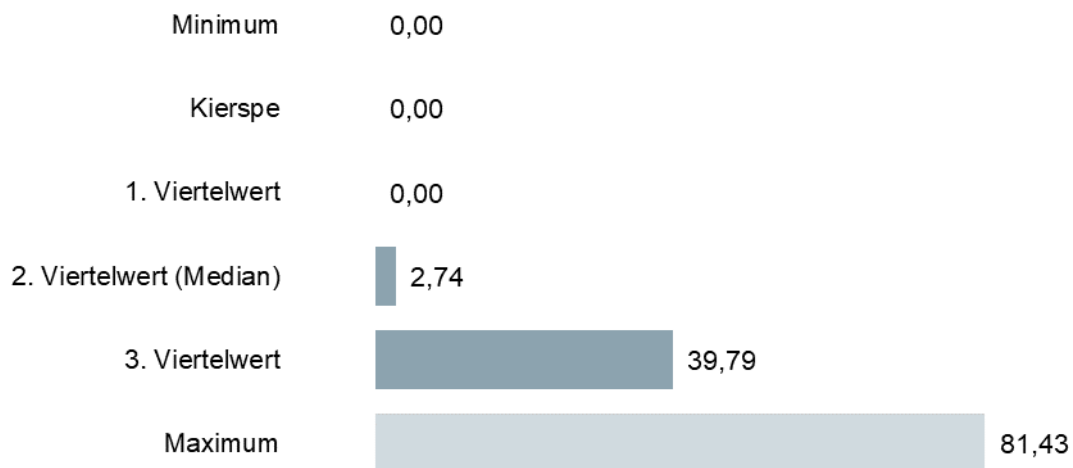
Die **Stadt Kierspe** lässt in der Regel im Februar die Ermächtigungsübertragungen vom Rat beschließen. Damit kann zeitnah zu Beginn des Jahres die Inanspruchnahme dieser Positionen formell ermöglicht werden. Ergänzend sollte die Stadt Kierspe Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen treffen. Der Erlass einer Dienstanweisung über die Ermächtigungsübertragungen führt zu einer einheitlicheren Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen und bietet die notwendige Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns. Es sollten Regelungen hinsichtlich der Bedarfsprüfung, der Höhe und der Dauer der Befristung sowie der Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Ermächtigungsübertragungen getroffen werden. In der Regel werden gesonderte Regelungen für Ermächtigungsübertragungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Regelungen für die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.

In den Jahren 2016 bis 2021 hat die Stadt Kierspe keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen. Die Ermächtigungsübertragungen belasten die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des folgenden Jahres. Je höher diese sind, umso mehr muss die Stadt durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziel bzw. HSK-Ziele zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, hat die Stadt Kierspe die Ansätze jährlich neu veranschlagt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen.

Investive Auszahlungen Stadt Kierspe 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.101	6.497	5.144	2.962	3.624	2.573
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.314	2.305	4.223	5.880	2.418	1.293
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	21,54	35,48	82,09	199	66,70	50,24
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.415	8.801	9.367	8.843	6.042	3.866
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	17,73	26,19	45,08	66,50	40,01	33,44
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.784	3.270	3.299	6.311	4.020	3.071
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	64,51	37,16	35,22	71,37	66,54	79,45

Im Gegensatz zu den Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich nutzt die Stadt Kierspe Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2021

Grund- und Kennzahlen	Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	50,24	0,00	3,74	32,33	64,28	320	26
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	80,35	0,00	30,14	207	417	1.221	26
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	79,45	17,19	31,57	45,03	56,03	107	25

Seit 2018 überträgt die Stadt Kierspe vergleichsweise hohe Ermächtigungsübertragungen im Vergleich zum Haushaltsansatz (Ansatzerhöhungsgrad). Grund für die außergewöhnlich hohe Übertragung in 2019 war mit rund drei Mio. Euro der Neubau des zentralen Feuerwehrgerätehauses. Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner sind in den Jahren 2016 bis 2021 unterdurchschnittlich.

In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass der Plan-Ansatz sowie die Ermächtigungsübertragungen nicht angemessen im Haushaltsjahr umgesetzt werden konnten. In den Jahren 2019 bis 2021 gehört die Stadt Kierspe zu den 25 Prozent der Kommunen in unserem Vergleich mit dem höchsten Grad der Inanspruchnahme, wenngleich natürlich ein höherer Grad der Inanspruchnahme immer erstrebenswert ist. Kierspe sollte jedoch mindestens weiter an dem Grad der Inanspruchnahme der Jahre 2019 bis 2020 festhalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bislang nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Mögliche Förderungen werden zentral recherchiert. Aufgrund der anschließend dezentralen Akquise und Bewirtschaftung hat sie keinen zentralen Überblick über die Förderprojekte. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Die **Stadt Kierspe** hat bislang keine verschriftlichen strategischen Vorgaben getroffen, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. In der praktischen Arbeit wird jedoch versucht, für anstehende Investitionen Fördermittel zu akquirieren. Verschriftliche strategische Vorgaben räumen der Fördermittelakquise nochmals eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte schriftlich regeln, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltung- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und diese Prüfung kurz zu dokumentieren ist.

Die Kämmerin der Stadt recherchiert regelmäßig zentral mögliche Förderungen und gibt die Ergebnisse an die fachlich zuständigen Abteilungen weiter. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Kierspe ab diesem Zeitpunkt dezentral in den Fachabteilungen. Nach Angaben der Stadt könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern und am Ende zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Aus diesem Grund bemüht sich die Stadt Kierspe aktuell um die Förderung der anteiligen Kosten für einen Fördermittelmanager. Diese Förderungsmöglichkeit ergibt sich über das Programm „Interkommunale Zusammenarbeit“.

Eine Dienstanweisung oder Richtlinie zur Fördermittelakquise und -bewirtschaftung würde auf operativer Ebene helfen, Klarheit und Verbindlichkeit in die Abläufe zu bringen. Dies ist insbesondere beim Wechsel oder Ausfall von Mitarbeitenden hilfreich. Ein standardisiertes Vorgehen

vermeidet zudem zum Beispiel, dass Förderanträge abgelehnt werden, weil Projektaufträge bereits vor Antragsbewilligung vergeben wurden.

Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen),
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Die Förderprojekte der Stadt werden in den jeweiligen Fachabteilungen dezentral in Übersichten gesammelt. Ein zentraler Überblick über die Gesamtheit der Förderprojekte fehlt der Stadt Kierspe bislang. Dieser hat den Vorteil, dass an zentraler Stelle die Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme und die eigenen förderfähigen Maßnahmen zusammengeführt werden können. Die Koordination und Kombination von Fördermaßnahmen in der Verwaltung können durch einen solchen Gesamtüberblick optimiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte ihre Förderprojekte zentral dokumentieren. Dies gewährleistet einen umfassenden Überblick über die möglichen Förderprojekte.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe hat sowohl ein regelmäßiges als auch anlassbezogenes Berichtswesen für die Fördermittelbewirtschaftung. Das Fördermittelcontrolling kann sie dennoch punktuell weiterentwickeln.

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

Die **Stadt Kierspe** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral in den Fachabteilungen. Die Abteilungsleitungen sind individuell für die Einhaltung von Auflagen und Bedingungen aus den Förderbescheiden verantwortlich. Schriftliche und verbindliche Regelungen gibt es nicht. Zudem werden die Informationen zu den Förderprojekten der Stadt ebenfalls dezentral in den Abteilungen gepflegt. Einen zentralen Überblick hat die Stadt bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank pflegen, in der sie die wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Die Stadt berichtet dem Rat mindestens jährlich über die Förderprojekte. Darüber hinaus wurde kein regelmäßiges Berichtswesen eingerichtet. Bei auftretenden Problemen oder zum Zeitpunkt eines Projektabschlusses wird dem Rat jedoch zusätzlich berichtet. Auf diese Weise kann sie rechtzeitig geeignete Maßnahmen ergreifen, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert. Eine Dienstanweisung für das Kredit- und Anlagemanagement ist bei der Stadt Kierspe jedoch bereits in Planung.

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 Kierspe zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	30.457
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	11.970
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	34
Anzahl der Kreditgeber	12
Anzahl Derivate	0

Die **Stadt Kierspe** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. In der Vergangenheit wurden derivative Finanzinstrumente genutzt, daher existiert hierfür bereits eine entsprechende Dienstanweisung.

Über die bestehenden Regelungen zum Einsatz von Derivaten hinaus, sollte die Stadt einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- 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 Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Kierspe 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 Kierspe in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler

¹⁹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

Schulden berichtet.²⁰ Zudem kann die bereits vorliegende Dienstanweisung für den Einsatz von Derivaten als Muster für die Entwicklung einer allgemeinen Regelung für das Kredit- und Anlagemanagement dienen.

Eine Ergänzung der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung hinsichtlich des Kreditmanagements ist bei der Stadt Kierspe bereits in Planung. Die derzeitige globale Ausnahmesituation sowie krankheitsbedingte Ausfälle führen jedoch zu Verzögerungen bei der Ausgestaltung ergänzender Kapitel.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich 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.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe 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 Kierspe zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.105
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	371
Ausleihungen in Tausend Euro	166

Die **Stadt Kierspe** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Kierspe dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen

²⁰ 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.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe 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 Kierspe 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 Wertpapierhandelsgesetz²¹ können Vorgaben getroffen werden.

²¹ 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.

- **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 Kierspe kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Zum Beispiel: Begriffsbestimmungen, Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und sowie Vorgaben zur Risikoabsicherung. 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 Kierspe in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Erhaltene Anzahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 42 Abs. 4 KomHVO aus. Dies soll nach Angaben der Stadt aber zukünftig geändert werden.

Im Zusammenhang mit dem ersten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) wurde mit dem Artikel 7 unter anderem der § 41 der GemHVO geändert. Der § 41 Abs. 4 GemHVO wurde um die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen,“ ergänzt. Seither sind die erhaltenen Anzahlungen getrennt unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz auszuweisen. Eine entsprechende Regelung wurde auch in den § 42 Abs. 4 KomHVO übernommen. Die Stadt Kierspe hat diese Gesetzesänderung bisher nicht berücksichtigt und die erhaltenen Anzahlungen weiterhin unter den sonstigen Verbindlichkeiten bilanziert.

1.6 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 Kierspe hält die Fristen zur Fertigstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse im Wesentlichen gut ein. Lediglich der Beteiligungsbericht könnte zeitnaher erstellt werden.	59			
F2	Die Kämmerin berichtet dem Hauptausschuss mündlich an vier bis fünf Terminen im Jahr. Die steuerungsrelevanten Informationen liegen den Entscheidungsträgern somit vor. Die schriftliche Aufbereitung der Informationen könnte noch optimiert werden.	59	E2.1	Um die entscheidungsrelevanten Informationen zu den Beteiligungen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt die Einhaltung der Fristen zum Beteiligungsbericht zukünftig anstreben.	60
			E2.2	Die Stadt Kierspe sollte die Abweichungen bei den Aufwendungen sowie die Prognose des Jahresergebnisses auf die Präsentationsfolien übernehmen.	60
F3	Die Stadt Kierspe überträgt regelmäßig investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Kierspe noch nicht beschlossen.	60	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.	61
F4	Die Stadt Kierspe hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bislang nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Mögliche Förderungen werden zentral recherchiert. Aufgrund der anschließend dezentralen Akquise und Bewirtschaftung hat sie keinen zentralen Überblick über die Förderprojekte. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	63	E4.1	Die Stadt Kierspe sollte schriftlich regeln, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltung- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und diese Prüfung kurz zu dokumentieren ist.	63
			E4.2	Die Stadt Kierspe sollte ihre Förderprojekte zentral dokumentieren. Dies gewährleistet einen umfassenden Überblick über die möglichen Förderprojekte.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Kierspe hat sowohl ein regelmäßiges als auch anlassbezogenes Berichtswesen für die Fördermittelbewirtschaftung. Das Fördermittelcontrolling kann sie jedoch dennoch punktuell weiterentwickeln.	64	E5	Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank pflegen, in der sie die wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte einpflegt.	64
F6	Die Stadt Kierspe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert. Eine Dienstanweisung für das Kredit- und Anlagemanagement ist bei der Stadt Kierspe jedoch bereits in Planung.	65	E6	Die Stadt Kierspe sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich 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.	67
F7	Die Stadt Kierspe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	67	E7	Die Stadt Kierspe 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.	68
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten					
F8	Die Stadt Kierspe weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 41 Abs. 4 GemHVO aus. Dies soll nach Angaben der Stadt aber zukünftig geändert werden.	69			

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Kierspe 2015	Kierspe aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	95	102	95,56	102	103	107	121	28
Eigenkapitalquote 1	12,90	11,61	11,61	28,66	40,21	47,00	70,88	29
Eigenkapitalquote 2	47,20	49,71	49,23	62,89	69,47	77,89	85,35	29
Fehlbetragsquote	14,50	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Kierspe 2015	Kierspe aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	39,20	35,05	13,75	30,12	36,81	44,34	49,77	30
Abschreibungsintensität	9,10	8,85	5,15	8,70	9,19	10,71	13,60	28
Drittfinanzierungsquote	54,00	60,77	37,16	54,91	60,64	70,51	87,20	26
Investitionsquote	76,00	71,21	54,14	92,80	134	195	452	29
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	67,00	82,57	81,55	91,55	99,08	104	121	30
Liquidität 2. Grades	14,40	32,14	32,14	77,95	177	256	2.041	30
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,00	12,69	1,53	4,38	5,65	6,66	17,52	30
Zinslastquote	3,30	2,23	0,04	0,15	0,40	0,70	2,23	28
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	45,30	44,79	39,06	49,06	56,84	65,38	76,46	21
Zuwendungsquote	22,90	27,08	9,21	13,02	17,78	24,69	38,65	28
Personalintensität	15,70	16,24	11,18	16,18	18,64	20,50	25,68	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,10	11,86	9,42	15,59	19,28	22,67	28,78	28
Transferaufwandsquote	49,20	50,50	33,29	39,80	42,26	48,44	59,81	28

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) Stadt Kierspe in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Jahresergebnis	-748	-254	1.234	41	69	
Gewerbesteuern	6.096	6.089	6.337	4.635	4.583	5.548
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.937	7.365	7.608	7.268	7.845	7.405
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	885	1.179	1.307	1.434	1.356	1.232
Ausgleichsleistungen	682	698	723	637	721	692
Schlüsselzuweisungen	6.583	6.831	8.172	7.723	7.636	7.389
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	685	0	137
Summe der Erträge	21.198	22.162	24.226	22.382	22.142	22.403
Gewerbesteuerumlage	496	494	464	409	361	445
Allgemeine Kreisumlagen	9.880	9.669	9.795	10.011	9.595	9.790
Summe der Aufwendungen	10.851	10.632	10.643	10.420	9.956	10.234
Saldo	10.347	11.529	13.583	11.962	12.186	12.168

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	12.686	12.104	12.011	13.910	14.189	14.515
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	12.686	12.104	12.011	13.910	14.189	14.515
Sonderposten für Zuwendungen	20.241	20.269	24.236	23.663	30.081	31.220
Sonderposten für Beiträge	19.041	18.053	17.681	17.433	16.702	16.409

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	51.968	50.426	53.928	55.006	60.971	62.143
Bilanzsumme	117.849	120.658	119.062	124.686	128.461	125.005

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	30.327	29.582	31.500	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	15.109	17.860	14.315	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	747	525	306	k.A.	k.A.	k.A.
Sonstige Verbindlichkeiten	9.673	11.600	7.985	k.A.	k.A.	k.A.
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtverbindlichkeiten	55.857	59.568	54.106	k.A.	k.A.	k.A.

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

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	55.385	53.084	48.200
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	96	20	66
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	217	175	129
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	45	68	41
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	3.333	3.540	2.999
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	58.359	56.362	50.962

*Bäderbetrieb Kierspe GmbH, Kindergarten Bau- und Bewirtschaftungs-GmbH, Grundstücks- und Gewerbeentwicklung Kierspe GmbH, Stadtwerke Kierspe GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-2.498	-748	-254	1.234	41,14	68,97	161	867	-415	355	280
Gewerbesteuer	5.208	6.096	6.089	6.337	4.635	4.583	5.500	5.625	5.625	5.625	5.625
Gemeindeanteil an der Einkommens- steuer	6.558	6.937	7.365	7.608	7.268	7.845	7.666	8.439	8.811	9.375	9.843
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	711	885	1.179	1.307	1.434	1.356	1.140	1.212	1.274	1.315	1.341
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.669	6.583	6.831	8.172	7.723	7.636	9.861	9.150	9.315	9.734	10.191
Leistungen aus dem Stärkungspakt- gesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	660	696	698	803	1.322	721	898	857	830	882	905
Summe der Erträge	18.806	21.198	22.162	24.226	22.382	22.142	25.065	25.283	25.855	26.931	27.905
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	9.461	9.880	9.669	9.795	10.011	9.595	9.908	10.287	11.213	11.495	11.514
Steuerbeteiligungen	789	971	963	848	409	361	438	438	438	438	438
Summe der Aufwendungen	10.250	10.851	10.632	10.643	10.420	9.956	10.346	10.725	11.651	11.933	11.952
Saldo der Bereinigungen	8.556	10.347	11.529	13.583	11.962	12.186	14.720	14.558	14.558	14.558	14.558
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	-400	-81,84	723	0,00	1.421	556	556	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.054	-11.095	-11.784	-11.949	-11.839	-12.840	-14.558	-15.112	-15.175	-15.199	-15.673
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-41,11	-730	-895	-785	-1.786	-3.504	-4.058	-4.121	-4.145	-4.619

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Kierspe in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.054	-11.095	-11.784	-11.949	-11.839	-12.840	-14.558	-15.112	-15.175	-15.199	-15.673
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-340	-318	-439	-378	-585	-484	-690	-901	-906	-911	-916
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-284	-163	-233	-237	-204	-168	-239	-217	-209	-208	-207
Jugendamtsumlage	3.313	3.696	4.094	4.123	5.170	5.419	5.613	6.203	6.355	6.348	6.442
Saldo aus Sozialleistungen	-3.937	-4.176	-4.767	-4.739	-5.959	-6.071	-6.543	-7.321	-7.470	-7.467	-7.565

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-7.117	-6.919	-7.017	-7.210	-5.881	-6.768	-8.016	-7.791	-7.705	-7.732	-8.108
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	198	100	-92,64	1.237	349	-898	-674	-588	-615	-991

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kierspe 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 Kierspe hat die zentrale Submissionsstelle im Sachgebiet 20 „Finanzen“ angesiedelt. Die Stadt sollte die Organisation des Vergabewesens optimieren, indem sie das gesamte Vergabeverfahren von der Auftragsabwicklung in den Bedarfsstellen trennt und es wie die Submission ebenfalls zentral durchführt. Dies erreicht die Stadt mit einer Vergabestelle. Eine solche Umstrukturierung bedeutet einen erheblichen Eingriff in die personellen und organisatorischen Strukturen der Stadtverwaltung, würde jedoch die derzeitig mit Vergaben beschäftigten Personen entlasten und sollte aus korruptionspräventiver Sicht bevorzugt werden. Die Stadt kann, wenn sie eine Vergabestelle aufgrund geringer personeller Ressourcen nicht einrichten kann, eine Kooperation mit einer anderen Stadt oder dem Kreis eingehen. Die Vergabeverfahren laufen über eine E-Vergabeplattform und erfolgen damit grundsätzlich rechtssicher. Die hybride Aktenführung könnte die Stadt vermeiden, indem sie die bereits genutzte Vergabeplattform zu einem Vergabemanagementsystem erweitert. Dann sind alle Vergabeverfahren zentral einsehbar und die Verfahrensschritte können elektronisch durchgeführt werden.

Die aktuell gültige „Dienstanweisung für das Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der Stadt Kierspe“ in der Fassung vom 01. Januar 2022 ist zwar vergleichsweise aktuell, soll aber kurzfristig neu erstellt werden. Dies ist notwendig, weil sich im Verlauf des Jahres 2022 viele vergaberelevante Gesetze und Vorschriften geändert haben. Auch die „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ ist veraltet. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde noch nicht durchgeführt. Aufgrund des hohen Stellenwertes der Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die Stadt Kierspe sollte aus Sicht der gpaNRW eine Instanz zur Rechnungsprüfung einrichten sowie Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabeverfahren und Auftragsänderungen/Nachträge treffen. Das Thema Sponsoring ist in der Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten geregelt. Die Stadt sollte zukünftig eigene Sponsoringverträge nutzen und nicht die der Sponsoren.

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen in der Stadt Kierspe im Vergleichsjahr 2021 über dem Median. Sie resultieren aus Mengenänderungen und Nachträgen. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geregelte Organisation des Nachtragswesens kön-

nen zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen. Dies unterstützt die Stadt, die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gemäß § 75 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und Transparenz zu gewährleisten. Bei der stichprobenartigen Maßnahmenbetrachtung ist aufgefallen, dass die Stadt teilweise gegen § 20 VOB/A „Dokumentation und Informationspflichten“ sowie gegen § 22 VOB/A „Änderungen während der Vertragslaufzeit“ verstößt. Die neue Dienstanweisung Vergabe ist in Arbeit und sollte einen entsprechenden Workflow vorgeben.

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 Kierspe 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 große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Die Stadt Kierspe hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware plant die Stadt derzeit nicht. Die Dienstanweisung Vergabe ist nicht mehr ganz aktuell.

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

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

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

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

Die **Stadt Kierspe** verfügt über eine zentrale Submissionsstelle, nicht jedoch über eine zentrale Vergabestelle. Die Submissionsstelle ist im Sachgebiet 20 „Finanzen“ angesiedelt. Hier werden die Eröffnungstermine der Angebote durchgeführt und das Submissionsprotokoll wird erstellt. Wenn Papierangebote (nur noch im Unterschwellenbereich) zugelassen sind, erfolgt die for-

melle Prüfung in der Submissionsstelle und die Angebote werden gestanzt (Datumsstanze). Anschließend werden die Angebote zur weiteren Prüfung in die Sachgebiete oder Architektur- bzw. Ingenieurbüros für die weitere Bearbeitung gegeben.

Die Bedarfsstellen führen auch den in der Submissionsstelle begonnenen Vergabevermerk bis zur Auftragsvergabe weiter. Wer mit Vergaben zu tun hat, besucht Vergabeseminare zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention in Eigenverantwortung, um auf aktuellem Stand des Vergaberechts zu bleiben. Eine zentral organisierte Teilnahme oder verpflichtende Inhouse-Veranstaltungen gibt es nicht. Grundsätzlich werden die Submission und die Vergabeverfahren von den jeweiligen Bedarfsstellen über eine E-Vergabeplattform durchgeführt. Die Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart sind dort vorgegeben.

Die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei den Eröffnungsterminen und die Urlaubsvertretung erfolgt i.d.R. durch eine Beschäftigte bzw. einen Beschäftigten aus dem Sachgebiet 20 Finanzen. Eine Person im Sachgebiet 10 „Zentrale Verwaltung“, die in der Hauptsache jedoch ein vergabefremdes Aufgabengebiet betreut, berät die Kollegen und Kolleginnen aus den Bedarfsstellen in vergaberechtlichen Fragen. Neuerungen werden den ausschreibenden Stellen per E-Mail weitergegeben. Sie ist in die Auftragsabwicklung von Lieferungen und (Bau-)Leistungen nicht involviert. Die erforderliche fachliche Kompetenz ist in den Sachgebieten 10 und 20 zentral vorhanden. Es bietet sich daher an, eine zentrale Vergabestelle einzurichten und nachstehende Aufgaben ebenfalls regelmäßig dort anzusiedeln:

- Durchführung der Veröffentlichungen und ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A²²,
- Festlegung des endgültigen Bieterkreises nach Abstimmung mit der Bedarfsstelle,
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Bereitstellung der Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal sowie die Fristüberwachung,
- Abwicklung der gesamten Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (sofern nicht über die E-Vergabeplattform einsehbar),
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 WRegG seit 01. Juni 2022 (frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG),
- zeitnahe und fortlaufende Vergabedokumentation gemäß § 20 Abs. 1 VOB/A,

²² Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.

Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

- Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Bewerbungen und Angebote gemäß § 19 VOB/A,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren,
- Vergaben gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) melden,
- Begleitung der Bedarfsstellen hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements.

Die Akten zu den Vergabemaßnahmen werden zurzeit noch in Hybridform geführt. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile, die die Submissionsstelle über die Vergabeplattform erstellt, liegen digital vor und werden ggf. ausgedruckt. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung führen die Sachgebiete im Wesentlichen in Papierform. Solche Mischformen, so genannte Hybridakten, wie sie zurzeit in der Stadt Kierspe verwendet werden, sollten aus Sicht der gpaNRW zukünftig möglichst vermieden werden. Durch das Erfordernis, zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs erschwert, es kostet Zeit und belastet die Belegschaft.

Ein Vergabemanagementsystem (VMS) dagegen ermöglicht eine vollständige digitale Aktenführung auf einer Vergabeplattform und bedeutet eine sinnvolle prozess-begleitende Unterstützung der Belegschaft in der Vergabestelle ebenso wie in den Bedarfsstellen. Die Vorgaben sind rechtssicher und bieten für die Bearbeitung einen gesteuerten Workflow. Auf der Plattform können die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmendurchführung, Gutachten usw. hochgeladen und von den jeweils zugriffsberechtigten Personen in den Fachbereichen sowie von Fachbehörden, Planungsbüros usw. eingesehen oder bearbeitet werden.

Eine vollständige digitale Hauptakte könnte die Stadt Kierspe dadurch erreichen, dass sie die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der Vergabeakte im VMS zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise der Schriftverkehr, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist bereits digital im E-Mail-Schriftverkehr vor. In den seltenen Ausnahmefällen müssten sie ggf. eingescannt werden. Dadurch ist der gesamte Verwaltungsvorgang vollständig und leicht nachvollziehbar. Das spart Zeit und entlastet die Belegschaft. Ein weiterer Vorteil einer vollständigen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit auf der Baustelle eingesehen oder im Homeoffice bearbeitet und später platzsparend archiviert werden können.

Ein VMS bietet neben der vollständig elektronischen Bearbeitung in einem Vergabemanagementsystem darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung. Auch umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten Softwarelösungen möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte auf vollständig digital geführte Maßnahmenakten hinwirken, um Medienbrüche zu vermeiden. Im Optimalfall nutzt die Stadt zukünftig ein Vergabemanagementsystem.

Folgt die Stadt Kierspe unserer Empfehlung und implementiert eine Vergabestelle, geht dies mit einer Umstrukturierung in der Organisation des Vergabewesens und der Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals einher. Die Stadt Kierspe hat bereits Überlegungen angestellt, sich mit einer Nachbarkommune zusammenzuschließen oder beim Märkischen Kreis anzugliedern. Aufgrund der Entfernungen und der Topografie wurden diese jedoch nicht weiterverfolgt.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen ist sie zu befürworten und im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung – insbesondere, wenn ein VMS genutzt wird – auch möglich.

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

- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach vorgehalten werden. Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren routiniert und rechtssicher abzuwickeln.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen, die Abfragen an das Wettbewerbsregister, die Bieterkommunikation, die Vergabedokumentation und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote werden konsequent und effizient ausgeführt.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare, z. B. für die Angebotsunterlagen, den Vergabevermerk und Abnahmeprotokolle, werden einheitlich und digital genutzt.
- Ein zentral genutztes Vergabemanagementsystem spart Kosten und ermöglicht ein rechtssicheres, effizientes sowie vollständig digital durchgeführtes Vergabeverfahren.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden und die Vergabestelle neutral ist.

Aus korruptionspräventiven Gründen ist es vorteilhaft, wenn die Bedarfsstellen so lange wie möglich nicht im direkten Kontakt mit den Bietenden stehen. Darüber hinaus sollten alle wiederkehrenden Arbeiten in der Vergabestelle durchgeführt werden.

Auch bei der Durchführung von Maßnahmen mit Fördermitteln sind die Vergaberechtsvorschriften explizit anzuwenden, deren Erfüllung fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraussetzt. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch Rückforderungen aufgrund eines nicht

Fördermittelprogramm konform durchgeführten Vergabeverfahrens sollte die Stadt daher so weit wie möglich durch die Einbindung der zentralen Vergabestelle reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten oder eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren effizient und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.

Die Stadt Kierspe ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Dem liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von verschiedenen Normgebern erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Die aktuell gültige „Dienstanweisung für das Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (DA Vergabe) der Stadt Kierspe vom 01.04.2019 in der Fassung der Änderung vom 01.01. 2022“ ist am 01. Januar 2022 in Kraft getreten und somit vergleichsweise aktuell. Sie ist komprimiert, jedoch gut verständlich und nachvollziehbar. Neue Dienstanweisungen lässt die Stadt immer von einer unbeteiligten Person in der Verwaltung lesen, um die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Die Stadt gibt an, dass die Dienstanweisung Vergabe kurzfristig erneuert wird. Dies ist notwendig, weil sich im Jahr 2022 viele vergaberelevante Gesetze und Vorschriften geändert haben. Die Stadt kann sich an der neuen, als Service von der gpaNRW bereitgestellten Fassung ab Dezember 2022²³ orientieren. Sie berücksichtigt bereits die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022).

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung Vergabe aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen – die nächste Überprüfung steht zum 01. Januar 2024 an – lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktualisiert zusammengefasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine neue Dienstanweisung Vergabe erarbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.

Als Optimierungsmöglichkeit des Vergabewesens sehen wir darüber hinaus eine vollständige Dokumentation der Baumaßnahme einschließlich der später ggf. notwendigen Nachträge und Auftragsänderungen bis hin zur Bauabnahme in einem zentralen Controlling. Das sollte auch die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung und das Nachtragswesen erfassen.

²³ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

Entsprechend sollte eine Regelung in die neue Dienstanweisung Vergabe aufgenommen werden.

Für die förmliche Abnahme von Bauleistungen gemäß § 12 VOB/B fertigt die Stadt Kierspe Abnahmeprotokolle mit Hilfe der Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund) oder vergleichbaren Formularen. Eine einheitliche Verwendung in den Sachgebieten ist jedoch nicht gegeben. In den Protokollen werden erkennbare Mängel festgehalten und zur Beseitigung mit einer Frist versehen. Durch die Unterschrift des jeweils zuständigen Sachbearbeitenden wird dokumentiert, dass die Mängel beseitigt sind. Die Gewährleistungsfristen werden jeweils im Sachgebiet nachgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte in allen Sachgebieten eine einheitliche Verfahrensweise sicherstellen und z. B. für die Bauaufträge die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch des Bundes einführen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁴

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nutzt die Stadt nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁵ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁶ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch

²⁴ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁵ Siehe § 26 KommHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁶ 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.

eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Kierspe** hält keine örtliche Rechnungsprüfung vor. Für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse beauftragt die Stadt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Diese sieht stichprobenartig einzelne Rechnungen von großen Bauvorhaben genauer an. Sie dokumentiert diese Prüfung jedoch nicht, z. B. als Anhang zum Jahresabschluss. Darüber hinaus werden dem Fachausschuss bzw. Rat alle Unterlagen für Vergabeverfahren oberhalb 50.000 Euro vorgelegt. In der Kämmerei wird die Vormerkung über Auszahlungssummen hinsichtlich der Auftragsüberschreitungen und Nachträgen hinterfragt und dokumentiert. Jedoch entspricht dies alles nicht einer Prüfung oder Begleitung von Vergabe- und Nachtragsverfahren. Es gibt keine Regelungen für eine unabhängige und systematische fachliche Prüfung der Vergabeverfahren in der Stadt Kierspe. Die rechtskonforme Durchführung der Vergabeverfahren und der Abwicklung des Nachtragswesens obliegt der jeweiligen Bedarfsstelle.

Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW können Städte und Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen. Zudem können sie sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfenden oder eines Wirtschaftsprüfenden oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Auch die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder ein externes dienstleistendes Unternehmen können dafür eine Lösung sein.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

Darüber hinaus wickeln viele Kommunen Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelerückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch sachkundige und hierfür legitimierte Personen kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Kommunen vor Schaden bewahren.

Eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen. Eine prozessbegleitende Vergabeprüfung ist empfehlenswert und sollte mit der neuen Dienstanweisung für das Vergabewesen eingeführt werden. Wesentliche Stationen sind hierbei:

- Vor Auftragserteilung sollte das Vergabeverfahren geprüft werden. Der Prüfvermerk sollte den Vergabeunterlagen beigelegt werden. Erst nach Zustimmung kann der Auftrag erteilt werden.

- Wesentliche Auftragsänderungen und -erweiterungen (Nachträge), die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen, sollten der eingerichteten Stelle angezeigt werden. Die Stadt Kierspe kann entsprechende Wertgrenzen dafür festlegen. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen vorzulegen sind.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die beauftragte Instanz bei Submissionen und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte sie über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sollten der Instanz und der Vergabestelle unverzüglich angezeigt werden.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Kierspe die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe verfügt über eine „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten in der Fassung vom 01.10.2018“. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁷ 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,*

²⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

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

Das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) wird in der „Dienst-anweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ in der Fassung vom 01. Oktober 2018 nicht erwähnt. Dabei enthält das KorruptionsbG konkrete Vorgaben, die öffentliche Stellen wie die Stadtverwaltung umzusetzen haben. Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Neben einer Dienst-anweisung Vergabe sollte auch eine eigenständige Dienst-anweisung zur Korruptionsprävention vorhanden sein, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienst-anweisung Korruptionsprävention²⁸ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Stadt orientieren. Die Erarbeitung einer Dienst-anweisung zur Korruptionsprävention sollte im Zusammenhang mit der neuen Dienst-anweisung Vergabe aufgestellt werden. Nach In-Kraft-Treten der Dienst-anweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention erneut durch Unterschrift bestätigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienst-anweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.

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

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

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

Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister und es ist abgeschaltet. Die Anfragen wurden von der Stadt Kierspe an zentraler Stelle regelmäßig durchgeführt.

Neu wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt, die die Stadt ebenfalls zentral erfüllt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz²⁹ (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte eine schriftliche Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister bis zum Ende der Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.

Gemäß der bestehenden Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten soll der Bürgermeister unmittelbar informiert und eingeschaltet werden. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG geregelt: Der Bürgermeister muss in seiner Eigenschaft als Leiter der öffentlichen Stelle und verantwortliche Person die Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten dem Landeskriminalamt anzeigen.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen und gemäß der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festgelegt werden. Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. die Bewilligung von Genehmigungen oder Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

²⁹ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

- Die Stadt Kierspe hat in ihrer „Dienstanweisung Korruption“ die besonders gefährdeten Bereiche, Meldepflichten, mögliche Sanktionen sowie die Gesetze und Vorschriften aufgelistet und stellt insbesondere auf das Vergabewesen und das Sponsoring ab.

Der Grundsatz der Definition der korruptionsgefährdeten Bereiche und die Feststellung der entsprechenden Arbeitsplätze ist nun in § 10 KorruptionsbG geregelt. Die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen sind nun explizit verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Beschäftigten für eine Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben sie die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
 - Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
 - Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
 - Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
 - Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
 - Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- **Empfehlung**
- Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern³⁰, das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen. Im Mai 2023 hat der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zum Hinweisgeberschutz zugestimmt. Somit wird das neue EU-HinSchG in Deutschland bald in Kraft treten und über das Bundesgesetz sind entsprechende landesgesetzliche Vorgaben zu erwarten.

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Kierspe noch keine erkennbaren Maßnahmen zur Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern eingeleitet.

Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch Bürgerinnen und Bürger, Ratsmitglieder, Lieferfirmen usw. sein. Über dieses System sollen Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u. a. vertraulich gegeben werden können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung oder
- Mobbing.

Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde statt an Externe zu wenden, beispielsweise die Presse.

Aus Sicht der gpaNRW sollten sich die Kommunen frühzeitig mit der Einrichtung eines Hinweisgebende-Meldesystems auseinandersetzen, denn die praktische Umsetzung hinsichtlich der Auswirkungen des Entwurfs des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von geschützten Systemen für Hinweisgebende und das Einrichten eines vertraulichen Workflows.

Es sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebenden und Dritten, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleiben und Unbefugten der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist gegenüber den Hinweisgebenden bestätigt werden. Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen

³⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.

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

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr³¹:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,
- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten mit auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

Zurecht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. Um die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG sicherzustellen, hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

³¹ Aufzählung ist nicht abschließend

Auch die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Stadt sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Zur Herstellung von Transparenz sind sie verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen und muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- Ausgeübter Beruf und Beratungsverträge,
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien,
- Mitgliedschaften in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form,
- Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen. Die gemäß § 7 KorruptionsbG erforderlichen Angaben weichen im Umfang der Veröffentlichungspflichten im Jahresabschluss nach § 95 Abs. 3 GO NRW leicht ab.

Die erforderlichen Auskünfte der Mitglieder des Rates sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger stehen zur Einsichtnahme während der allgemeinen Öffnungszeiten im Rathaus zur Verfügung. Den Hinweis auf diese Möglichkeit finden Interessierte auf der Homepage der Stadt Kierspe unter „Öffentliche Bekanntmachungen“ sowie im Amtlichen Bekanntmachungsblatt des Märkischen Kreises.

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

- die Übernahme eines Nebenamtes,
- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufes und
- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, soweit diese einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Die Aufstellung nach § 53 LBG muss folgenden Inhalt aufweisen:

- die Funktion der Nebentätigkeit (z. B. Aufsichtsrat, Beirat)
- Name der Gesellschaft, des Vereins o. ä.,

- die Höhe der Vergütung.

Nach Auskunft der Stadt Kierspe werden die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters dem Rat entsprechend den gesetzlichen Regelungen bekannt gemacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention schriftliche Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 und die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte prüfen, hinsichtlich der Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe greift das Thema Sponsoring in der „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ auf. Die Stadt nutzt keine eigenen Verträge, sondern die von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

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

Die **Stadt Kierspe** hat Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen in der „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ aus dem Jahr 2018 getroffen. Über einen Mustervertrag verfügt die Stadt nicht. Sie nutzt bisher die jeweiligen Verträge der Sponsoren. I.d.R. werden Sponsoringverträge mit immer den gleichen Institutionen für die Dauer der jeweiligen Veranstaltung oder Festivität in Kierspe geschlossen. Ein Sponsoringvertrag unterliegt grundsätzlich der Zustimmung des Bürgermeisters.

Für die Prüfung hat die Stadt einen aktuellen Sponsoring-Vertrag aus dem Jahr 2022 übergeben. Gemäß Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten sollen die „Leistungen und Gegenleistungen“ im Sponsoringvertrag benannt werden. Der Vertrag des Sponsoringgebenden entspricht dieser Vorgabe und beinhaltet auch eine Klausel über die Laufzeit.

Die Stadt hat angekündigt, dass das Thema Sponsoring im Rahmen des Tax Compliance³² angegangen wird und ein eigenes Vertragsmuster für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen aufgestellt werden soll. Dies könnte z. B. mit der geplanten Einführung des Tax Compliance Management Systems (TCMS) verbindlich für die praktische Anwendung geregelt werden. Die entsprechende Dienstanweisung zur Tax Compliance ist in Vorbereitung und sollte zum 01. Januar 2023 eingeführt werden. Sie ist jedoch noch nicht in Kraft, weil die Einführung des § 2b UStG³³ auf den 01. Januar 2025 verschoben wurde. Sie wird derzeit überarbeitet. Gleichwohl gilt: Nur, wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor rechtswirksamer Unterzeichnung mit der Kämmerei abzustimmen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in der neuen Dienstanweisung zum Thema Korruptionsprävention oder in einer eigenständigen Dienstanweisung zum Sponsoring zusammenfassen. Die Stadt sollte einen eigenen Mustervertrag aufstellen.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Stadt Kierspe für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren.

Ein Sponsoringvertrag sollte neben der zeitlichen Befristung der Laufzeit auch eine Kündigungsklausel enthalten. Darüber hinaus sollten die Sponsoren das Kostenrisiko tragen, sofern Nebenkosten entstehen. Der Mustervertrag sollte auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt enthalten. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

→ **Empfehlung**

In einem Sponsoringvertrag sollte eine Kündigungsklausel enthalten sein sowie das Kosten- und Haftungsrisiko für die Stadt ausgeschlossen werden.

Gemäß der Dienstanweisung soll das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen, der zudem auf den Internetseiten der Stadt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Die Sponsoringpartner sollten im Sponsoringvertrag darüber

³² Die Tax Compliance ist die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und Pflichten im Bereich Steuern. Ein Tax Compliance Management System (TCMS) dient der Sicherstellung gesetzeskonformen Verhaltens im Steuerbereich.

³³ Umsatzsteuergesetz (UStG)

informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert und im jährlichen Bericht erscheinen werden.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Stadt sollte durch Sachgebiet 20 „Finanzen“ erstellt und dem Rat bis zum 30. März des Folgejahres vorgelegt werden.

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.³⁴ 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 Kierspe vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe weist im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert über dem Median im interkommunalen Vergleich auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.

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. In den Jahren 2020 und 2021 hat die **Stadt Kierspe** 16 Baumaßnahmen angegeben.

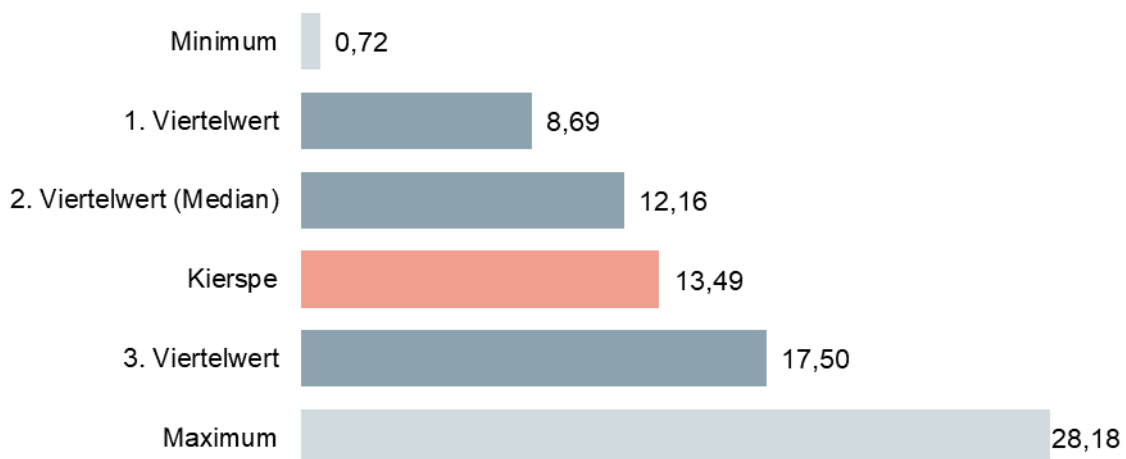
³⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 und 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	9.044.784	
Abrechnungssummen	9.030.139	
Summe der Unterschreitungen	219.953	2,43
Summe der Überschreitungen	205.308	2,27
Summe der Abweichungen absolut	425.261	4,70

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Kierspe sechs Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (1.623.573 Euro in 2021) in Höhe von insgesamt fast 219.000 Euro. Davon sind rund 133.000 Euro Überschreitungen und rund 86.000 Euro Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Kierspe damit wie folgt ein ($219.000 \times 100 / 1.623.573$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Stadt Kierspe im Jahr 2021 damit knapp über dem Median im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2020 lag der Wert bei 2,78 Prozent. Dieser Wert stellt im Jahr 2020 das Minimum. Insgesamt über die

Jahre 2020 und 2021 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von 4,7 Prozent und sollte aufgrund der großen Schwankung in einer längeren Zeitreihe betrachtet werden.

Die sechs Vergaben im Jahr 2021 hat die Stadt Kierspe mit fast 1,67 Mio. Euro netto abgerechnet. Es wurden drei Nachtragsaufträge – also bei 50 Prozent der getätigten Vergaben – in Höhe von über 100.000 Euro erteilt. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von rund 6,3 Prozent. Damit stellt die Stadt Kierspe den dritten Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Zudem fallen bei den Abrechnungswerten erhebliche Schwankungen auf: Mehrere Auftragswerte wurden mit der Schlussrechnung mit bis zu einem Viertel unterschritten, andere mit mehr als 15 Prozent überschritten.

Die häufigen und erheblichen Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Stadt über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen, insbesondere für „entgangenen Gewinn“ bei erheblichen Unterschreitungen des ursprünglichen Auftragswertes. Es sollten demnach keine Mengen ausgeschrieben werden, um eine eventuelle Auftragssummenüberschreitung zu vermeiden. Außerdem unterliegen Nachtragspreise nicht den Wettbewerbsbedingungen. Dies sollte die Stadt aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt und auf den Nachtragsaufträgen im Optimalfall der neue Auftragswert ausgewiesen werden. Dies gilt auch bei Minderleistungen und erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement sowie eine unabhängige und regelmäßige Vergabeprüfung einzubinden sind geeignete Instrumente.

Die vergleichsweise hohen Abweichungen in Kierspe können ein Indiz dafür sein, dass die Stadt in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich nicht immer verhindert werden. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Mengenermittlung und Leistungsbeschreibung. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Hierfür sind ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitzustellen. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären.

Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es zu beachten gilt: Lt. VOB/A bedürfen nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen (§ 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B): Bei zu erbringenden Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, deren Ausführung durch den Auftragnehmer aber

zweckmäßig ist³⁵, handelt sich um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag und nicht um eine Nachtragsvereinbarung zum bestehenden Auftrag. Für diese Leistungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen (vgl. Kapitel 2.7 Maßnahmenbetrachtung).

Sofern die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen nach § 3a Abs. 3 VOB/A vorliegen, ist es zulässig, dem bisherigen Auftragnehmer – mit seiner Zustimmung – die nachträglichen Leistungen ohne Wettbewerb zu übertragen. Jeder dieser Vorgänge ist vor der Beauftragung zu prüfen und zu dokumentieren³⁶.

→ **Empfehlung**

Hohe Abweichungen der ursprünglichen Auftragssumme sollte die Stadt Kierspe nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann auch damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

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

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe verfügt in der derzeit geltenden Dienstanweisung Vergabe über Regelungen für Auftragserweiterungen und -änderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

³⁵ Z. B. Auftragserweiterungen aufgrund günstiger Angebotspreise.

³⁶ Zu beachten ist, dass für die Änderung eines öffentlichen Liefer- oder Dienstleistungsauftrags oder im Oberschwellenbereich (EU-Verfahren) andere Vorschriften gelten.

- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*

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

Die **Stadt Kierspe** hat in der derzeit gültigen Dienstanweisung Vergabe Ausführungen zum Umgang mit „Auftragserweiterungen, Auftragserhöhungen und der Genehmigung von Überschreitungen“ getroffen. Die Bedarfsstellen sollen von Auftrag nehmenden Firmen ein Nachtragsangebot fordern und das Erfordernis „ausführlich und schriftlich begründen“. Darüber hinaus werden der Fachausschuss und der Rat (nachträglich) über Nachtragsvergaben samt Begründung informiert, wenn die Grenze von 50.000 Euro netto überschritten wird. Dem entsprechend wird die Notwendigkeit von Nachträgen innerhalb der Verfahrensakte von der zuständigen Bedarfsstelle in fachlicher Hinsicht plausibel begründet.

Für Auftragsänderungen und Nachträge sind wie bei der Erstvergabe die einschlägigen Vorschriften in der jeweiligen Fassung zu beachten (vgl. Kapitel 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert). Das betrifft hier speziell die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie der wirtschaftlichen Bewertung oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Mengenmehrungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet. Daher hat sich eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.

Die Stadt Kierspe nimmt bisher keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragsvolumen, könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Die Vergabestelle sollte auch für das Nachtragsmanagement zuständig sein (vgl. Kapitel 2.3 Organisation des Vergabewesens).

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen und Auftragsänderungen sowie Nachträge zentral auswerten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Feststellung der Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Die neue Dienstanweisung Vergabe sollte hinsichtlich der Prüf- und Dokumentationspflichten entsprechende Regelungen aufnehmen. Dafür stellt die gpaNRW auf der Homepage ein Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung Vergabe aufnehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Kierspe 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 Kierspe 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 Kierspe hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware plant die Stadt derzeit nicht. Die Dienstanweisung Vergabe ist nicht mehr ganz aktuell.	80	E1.1	Die Stadt Kierspe sollte auf vollständig digital geführte Maßnahmenakten hinwirken, um Medienbrüche zu vermeiden. Im Optimalfall nutzt die Stadt zukünftig ein Vergabemanagementsystem.	83
			E1.2	Die Stadt Kierspe sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten oder eine interkommunale Zusammenarbeit anstreben. So können die Vergabeverfahren effizient und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.	84
			E1.3	Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine neue Dienstanweisung Vergabe erarbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.	84
			E1.4	Die Stadt Kierspe sollte in allen Sachgebieten eine einheitliche Verfahrensweise sicherstellen und z. B. für die Bauaufträge die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch des Bundes einführen.	85
F2	Die Stadt Kierspe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW nutzt die Stadt nicht.	85	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Kierspe die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabepfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	87

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Kierspe verfügt über eine „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten in der Fassung vom 01.10.2018“. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.	87	E3.1	Die Stadt sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.	88
			E3.2	Die Stadt Kierspe sollte eine schriftliche Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister bis zum Ende der Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.	89
			E3.3	Die Stadt Kierspe sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen.	90
F4	Bisher hat die Stadt Kierspe noch keine erkennbaren Maßnahmen zur Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden eingeleitet.	91	E4.1	Die Stadt Kierspe sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.	92
			E4.2	Die Stadt Kierspe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Stadt sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	92
			E4.3	Die Stadt Kierspe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention schriftliche Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 und die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen.	94
			E4.4	Die Stadt Kierspe sollte prüfen, hinsichtlich der Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F5	Die Stadt Kierspe greift das Thema Sponsoring in der „Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten“ auf. Die Stadt nutzt keine eigenen Verträge, sondern die von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	94	E5.1	Die Stadt Kierspe sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in der neuen Dienstanweisung zum Thema Korruptionsprävention oder in einer eigenständigen Dienstanweisung zum Sponsoring zusammenfassen. Die Stadt sollte einen eigenen Mustervertrag aufstellen.	95
			E5.2	In einem Sponsoringvertrag sollte eine Kündigungsklausel enthalten sein sowie das Kosten- und Haftungsrisiko für die Stadt ausgeschlossen werden.	95
Nachtragswesen					
F6	Die Stadt Kierspe weist im Vergleichsjahr 2021 Abweichungen vom Auftragswert über dem Median im interkommunalen Vergleich auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.	96	E6.1	Die Stadt Kierspe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden. Ein geregeltes Nachtragsmanagement sowie eine unabhängige und regelmäßige Vergabepfung einzubinden sind geeignete Instrumente.	98
			E6.2	Hohe Abweichungen der ursprünglichen Auftragssumme sollte die Stadt Kierspe nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann auch damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.	99
F7	Die Stadt Kierspe verfügt in der derzeit geltenden Dienstanweisung Vergabe über Regelungen für Auftragserweiterungen und -änderungen. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	99	E7.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.	100
			E7.2	Die Stadt sollte ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen und Auftragsänderungen sowie Nachträge zentral auswerten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Feststellung der Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Die Stadt Kierspe sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung Vergabe aufnehmen.	101
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Stadt Kierspe konnte im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung nicht alle erforderlichen Unterlagen vorlegen und verstößt damit gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß §§ 19 und 20 VOB/A. Seitens der Kämmererei wurde versichert, dass das Verfahren inzwischen umgestellt wurde. Wiederkehrende Aufgaben werden nun von der Submissionsstelle in der Kämmererei kontrolliert.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E8	Die Stadt Kierspe sollte die Vergabeverfahren strikt von den beteiligten Personen der Bedarfsstellen und Ingenieurbüros trennen und muss die Vergaberechtsgrundsätze einhalten.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
F9	Die Stadt Kierspe hat mit einer Auftragserweiterung ohne neues Vergabeverfahren gegen die Vorgaben des § 22 VOB/A „Änderungen während der Vertragslaufzeit“ verstoßen, denn es handelte sich um zusätzliche Leistungen über die ausgeschriebenen Leistungen des ursprünglichen Auftrags hinaus.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E9	Die Stadt Kierspe sollte das Verfahren hinsichtlich der Auftragsänderungen und -erweiterungen durch die Einbindung einer zentralen Vergabestelle umstellen und die Vorgaben der VOB beachten. Sie sollte sicherstellen, dass alle Vergabeverfahren einheitlich geführt und den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zeitnah und fortlaufend dokumentiert werden. Dafür sollten ein Workflow sowie Regelungen per neuer Dienstanweisung Vergabe installiert und kontrolliert werden.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Kierspe ist Schulträger von zwei Grundschulen und einer Gesamtschule mit insgesamt 1.877 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2021/2022. Beide Grundschulen verfügen über jeweils zwei Standorte im Stadtgebiet. Mit insgesamt fünf räumlich eigenständigen Schulstandorten ist Kierspe damit einer der mittelgroßen Schulträger unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Einen maßgeblichen Schub hat das digitalisierte Lernen und Unterrichten unabhängig von den Herausforderungen der Corona-Pandemie schon mehrere Jahre zuvor durch den DigitalPakt Schulen bekommen. Die Überlegungen zur systematischen und strukturierten Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien wurden auch bei der Stadt Kierspe im Zusammenhang mit den formellen Voraussetzungen für die Beantragung von Fördermitteln konkretisiert.

Die Rahmenbedingungen zur Steuerung der Schul-IT basieren indes vorrangig auf gewachsenen Strukturen. Innerhalb dieser Strukturen sind einige für eine erfolgreiche Schuldigitalisierung essenzielle Steuerungsmechanismen noch nicht optimal umgesetzt. Strategische Entscheidungen im engeren Sinne zur Ausgestaltung eines Betriebsmodells mit geregelter Aufgabenverteilung

lung zwischen der Stadtverwaltung als Schulträger, den Schulen und dem externen Dienstleister sind bisher nicht vollumfänglich formalisiert. Allerdings hat die Stadt Kierspe diesen Ansatz bereits aufgegriffen.

Eine gute Basis zeigt die Medienentwicklungsplanung. Diese ist das wesentliche Instrument, um Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung aller Interessenlagen fachlich koordiniert zu planen, zu priorisieren und somit die Rahmenbedingungen für die IT in den Schulen festzulegen. Es wäre sinnvoll, Aspekte der Projekt- und Investitionsplanung noch konkreter auszugestalten und in die Medienentwicklungsplanung aufzunehmen. Auch in Bezug auf den Informationsaustausch besteht Spielraum zur Optimierung. So ließe sich der Abstimmungs- und Kommunikationsprozess zwischen allen relevanten Beteiligten strukturierter und verbindlicher organisieren.

Der Digitalisierungsstand in den Schulen der Stadt Kierspe erreicht nach den umfangreichen Beschaffungen der letzten Jahre inzwischen ein gutes Niveau.

Hinsichtlich der IT-Sicherheit in den Schulen lassen sich auf der technischen Ebene und bei der räumlichen Unterbringung der Infrastruktur keine erheblichen Risiken für einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb erkennen. Gleichwohl bestehen auch hier Ansätze, die Situation noch weiter zu optimieren. Dies gilt vor allem für konzeptionelle und organisatorische Maßnahmen und Regelungen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT in der Stadt Kierspe sind solide. Gleichwohl bestehen Ansätze, diese zu optimieren.

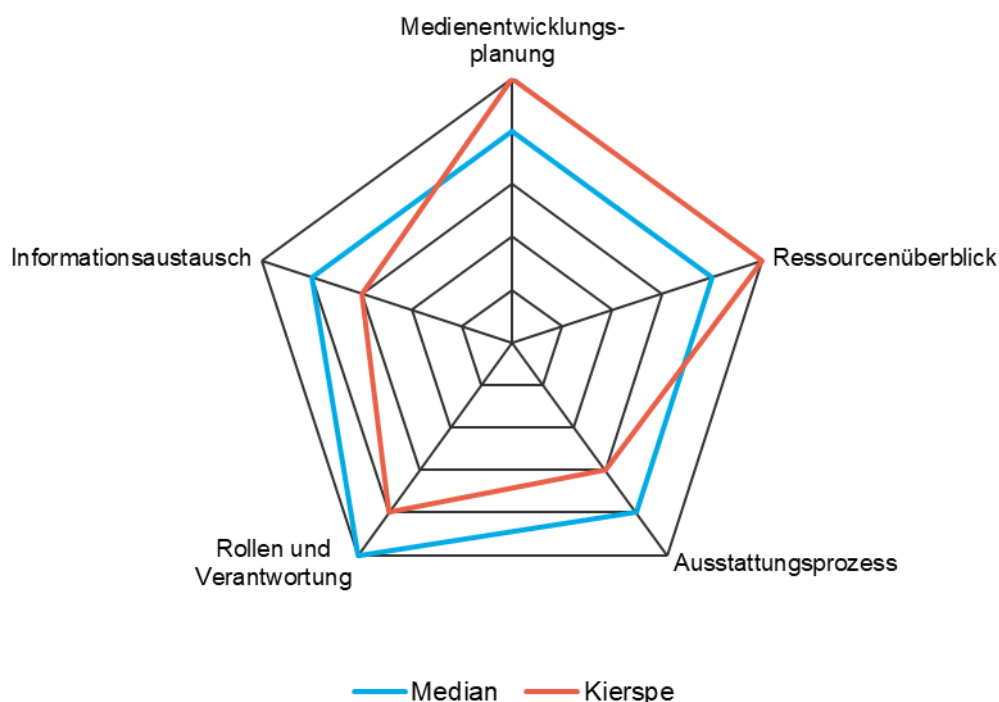
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.

- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, 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 Kierspe** zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der

Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch.

Für die Schulen der **Stadt Kierspe** liegen technisch-pädagogische Einsatzkonzepte vor. Diese wurden als formelle Voraussetzung für die Beantragung der Fördermittel aus dem Digitalpakt erstellt und bei Bedarf fortgeschrieben. Sie bilden die Grundlage dafür, dass die Anforderungen an die zu beschaffende IT-Ausstattung sich unmittelbar an der pädagogischen Ausrichtung und Zielsetzung der einzelnen Schule orientieren. In diesem Kontext definieren die Einsatzkonzepte auch die Anforderungen an die IT-Grundstruktur (Internetanbindung, WLAN) und den aus dem Unterrichten mit digitalen Medien resultierenden Qualifikationsbedarf der Lehrkräfte. Für den Zeitraum 2021 bis 2025 wurde eine Medienentwicklungsplanung erstellt, in der die einzelnen Konzepte zu einer Gesamtplanung der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT zusammengefasst sind.

Der Medienentwicklungsplan enthält beispielhafte Alternativszenarien mit Kostenkalkulationen für Digitalisierungsmaßnahmen an den Schulen als Grundlage zur Entscheidungsfindung. In den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten sind zudem für die förderungsfähigen Beschaffungen Mengengerüste festgelegt worden. Mit Blick auf den fünfjährigen Planungszeitraum greift dies allerdings zu kurz. Um eine bedarfsgerechte, also an der konzeptionellen Ausrichtung der einzelnen Schulen orientierte Ausstattung bereitstellen zu können, sind weitere Informationen erforderlich. So fehlen in der Medienentwicklungsplanung für die Schulen der Stadt Kierspe derzeit noch konkrete Projektpläne mit Meilensteinen und damit Maßstäbe für den Umsetzungsstand konkreter Sachziele innerhalb einer definierten Zeit.

Von erheblicher Bedeutung für den wirtschaftlichen und effektiven Einsatz von IT an den Schulen sind Standards. Dies gilt für den Prozess zur Beschaffung der Ausstattung und noch mehr für die Ausstattung selbst. Dazu zählen die Präsentationstechnik in den Klassenräumen, die pädagogischen Endgeräte sowie die Komponenten der IT-Grundstruktur. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Standards der unmittelbar im Unterricht eingesetzten Technik gewährleisten eine für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler gleichwertige mediengestützte Lernsituation und erleichtern den Support, wenn Unterstützungsbedarf besteht oder Störungen auftreten.

Vielfach war die Situation der Schul-IT in der Vergangenheit dadurch geprägt, dass das digitale Lernen und Unterrichten bei den Verantwortlichen, gemessen an seiner Bedeutung, thematisch eher schwach verankert war. Die daraus resultierende Bandbreite in der Qualität von Ausstattungskonzepten, aber auch von finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten begünstigte eine starke Inhomogenität landesweit, teils aber auch innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines einzelnen Schulträgers. In der Stadt Kierspe wird der Beschaffungsprozess im Kern als Teil der Haushaltsplanberatungen durchgeführt, indem der Bedarf der Schulen aufgenommen wird und nach Prüfung und Entscheidung durch die Kämmerei entsprechende Mittel bereitgestellt werden. Der Medienentwicklungsplan 2021 bis 2025 empfiehlt eine Standardisierung der pädagogischen Endgeräte. Wenngleich die Stadt Kierspe in der Praxis auf zwei unterschiedliche Gerätetypen für ihre Schulen setzt, ist die Hardware auf die jeweilige Schulform bezogen homogen. Dabei handelt es sich um eine bewusste Entscheidung aller Beteiligten, die in der Bereitstellungsform der Gesamtschule begründet ist. Diese setzt im Unterschied zu den Grundschulen grundsätzlich auf den Einsatz privater Endgeräte (Bring-Your-Own-Device, BYOD), die in ein zentrales mobiles Managementsystem (Mobile Device Management, MDM) eingebunden sind.

Je weiter die IT-Ausstattung an den Schulen voranschreitet, desto mehr Vorgaben zur Standardisierung sind erfahrungsgemäß erforderlich. Dies sollte bestenfalls durch vordefinierte Warenkörbe geschehen, um die Beschaffungsvorgänge zu beschleunigen und zu vereinfachen sowie die Homogenität in der IT-Landschaft der Schulen entsprechend der strategischen Vorgaben besser gewährleisten zu können. Bisher hat die Stadt Kierspe aber davon abgesehen, entsprechende Vorgaben zu definieren. Zudem sollte die Verwaltung Überlegungen bezüglich eines IT-Sicherheitskonzeptes für die Schulen anstellen. Im Zuge eines geordneten Ausstattungsprozesses dient es dazu, frühzeitig sicherheitsrelevante Aspekte in Bedarfsermittlungen einzubeziehen und zu bewerten, ob und inwieweit aus einer zur Beschaffung vorgesehenen IT-Komponente Risiken für die vorhandene Infrastruktur resultieren könnten. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der recht großen Handlungsfreiheit der Schulen bei der Anschaffung von IT-Ausstattung.

Positiv ist, dass die Stadt Kierspe einen vollständigen Ressourcenüberblick über die vorhandene IT-Ausstattung der Schulen und deren Kosten besitzt. Zur Erstellung der Medienkonzepte und des Medienentwicklungsplanes wurde im Jahr 2021 eine umfassende Bestandsaufnahme durchgeführt. Darüber hinaus sind die Informationen aus dem MDM, der Anlagenbuchhaltung bzw. der Inventarisierung sowie der Geschäftsbuchführung ohne größeren Aufwand zu Steuerungszwecken verfügbar und auswertbar.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger, Schulen und – bei dem von der Stadt Kierspe gewählten Betriebsmodell – externem IT-Dienstleister. Aufgaben sollen so voneinander abgegrenzt sein, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler.

Eine formelle Supportvereinbarung hat die Stadt Kierspe als Schulträger mit ihren Schulen nicht abgeschlossen. Rollen und Verantwortungen orientieren sich an den Empfehlungen der Medienberatung des Schulministeriums. Sie wurden ebenso wie der daraus resultierende Qualifizierungsbedarf seitens der Lehrkräfte in die technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte und Medienentwicklungsplanung übernommen. Insofern sind sie dem Grunde nach geregelt und werden seit mehreren Jahren in der Praxis gelebt. Jede Schule ist für den First-Level-Support selbst verantwortlich. Allerdings ist es nach Angaben der Verwaltung notwendig, Unterschiede in der Ausführungsqualität der Supportaufgaben auszugleichen. Daher steht die zentrale IT des Schulträgers bei Bedarf auch für den First-Level-Support zur Verfügung. Dies ist eine zweckmäßige Lösung, die aber nicht optimal die Anforderung einer verbindlichen und eindeutigen Rollen- und Zuständigkeitsfestlegung erfüllt. Den Second-Level-Support übernehmen der externe Dienstleister. Nachteilig ist, dass die zentrale IT in der Praxis in das Supportkonzept eingebunden ist, explizit dafür vorgesehene Stellenanteile aber nicht beschrieben und quantifiziert wurden.

Auch für den Informationsaustausch zum gesamten Themen- und Aufgabenbereich Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen der Stadt Kierspe gilt, dass dieser weitgehend auf gelebten Strukturen basiert. Interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit der Aufgabe und dem Ziel, die Digitalisierung der Schulen umzusetzen und die Medienentwicklung fortzuschreiben, bestehen nicht. Aus der gewachsenen hohen Eigenverantwortung der Schulen

resultiert, dass ein großer Teil des Informationsaustausches bislang vorrangig auf Aspekte der Bereitstellung von Haushaltsmitteln abzielt. Darüber hinaus werden akute Probleme bedarfsabhängig erörtert. Gleichwohl hat die Stadt Kierspe mit der erst kürzlich erreichten Komplexität seiner IT-Ausstattungsgrades die Notwendigkeit weitergehender Abstimmungen erkannt. Sie plant, diese künftig systematisch durchzuführen.

Dieser Kommunikationsprozess sollte strukturiert und möglichst über Regelungen oder Vereinbarungen formalisiert werden. Ein solcher Prozess kann ungeachtet einer gewissen Formalisierung durchaus pragmatisch ausgerichtet sein. Beispielsweise kann einmal im Schuljahr oder halbjährlich eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Kämmerei, der zentralen IT sowie der Schulverwaltung als Vertreter des Schulträgers, der Schulleitungen und Medienkoordinatoren und gegebenenfalls des externen Dienstleisters tagen. Aufgabe und Ziel eines solchen interdisziplinären Gremiums wäre der Austausch über Sachstände, aktuelle und künftige Anforderungen und Erwartungen der Schulen, technologische Entwicklungen, haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen, eventuelle Problemlagen und weitere relevante Themen. Idealerweise fließen die Ergebnisse des Austausches in die Fortschreibung der Medienkonzepte bzw. Medienentwicklungsplanung ein. Dies verschafft gefassten Beschlüssen und Vereinbarungen den Stellenwert einer gemeinsam entwickelten Strategie zur Weiterentwicklung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Stadt Kierspe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Ausstattung ihrer Schulen mit IT über eine Projekt- und Investitionsplanung mit festgelegten Meilensteinen über einen mehrjährigen Zeithorizont steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte mit Blick auf eine Standardisierung prüfen, ob sie einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Rollen und Verantwortungen stärker formalisieren. Um eine klarere Aufgabentrennung und annähernd gleiche Ausführungsqualität der Supportaufgaben zu erreichen, sollte der Qualifizierungs- bzw. Fortbildungsbedarf seitens der Schulen noch einmal eruiert werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Kierspe darin, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen sowie zur strategischen Weiterentwicklung ihrer Schul-IT zu etablieren.

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

Der Digitalisierung in den Schulen der Stadt Kierspe ist durchweg auf einem guten Weg. Inwiefern der tatsächliche Ausstattungsbedarf bereits gedeckt ist, kann nicht abschließend bewertet werden.

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.*

Maßgebliche Grundlage der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT in der **Stadt Kierspe** sind die technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte der Schulen aus dem Jahr 2021. Auf dieser Grundlage sind die bereitgestellten Fördermittel für ein breitgefächertes Bündel von Maßnahmen eingesetzt worden. Einen Schwerpunkt bildet dabei eine leistungsfähige Internetanbindung der fünf Schulstandorte und deren gebäudeinterne Netzwerke-Infrastruktur.

Das pädagogische Netz der Schulstandorte ist derzeit noch mit erheblichen Unterschieden bei der Bandbreite an das Internet angebunden. Nach heutigem Stand haben nur zwei Schulstandorte eine hinreichende Leitungskapazität. In der Servatiuschule im Ortsteil Rönsahl als Teilstandort der Bismarckschule steht für rund 100 Schülerinnen und Schüler eine Datenübertragungsrate von 278 Mbit pro Sekunde zur Verfügung. Diese übertrifft deutlich die im Medienentwicklungsplan vorgesehene Kapazität von 0,5 bis 1,0 Mbit pro Sekunde je internetfähigem Endgerät. In der Schanhollenschule, die ein Teilstandort der Pestalozzischule ist, bilden 250 Mbit pro Sekunde eine der Schulgröße angemessene Übertragungsrate. Die unmittelbar benachbarte Gesamtschule Kierspe mit rund 1.200 Schülerinnen und Schülern ist mit der gleichen Leitungskapazität von 250 Mbit pro Sekunde dagegen nicht optimal versorgt. Über die derzeit schwächste Internetanbindung verfügen mit jeweils lediglich 16 Mbit pro Sekunde die beiden Hauptstandorte der Grundschulen, d.h. die Bismarckschule und die Pestalozzischule.

Für alle Standorte ist allerdings bereits ein 1.000-Mbit-Breitbandanschluss geplant bzw. bereits beim Netzbetreiber beantragt.

Eine bedarfsgerechte Ausstattung der Unterrichtsräume mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie homogenen Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern ist weitgehend vorhanden. Die in den Klassen- und Unterrichtsräumen installierte Präsentationstechnik ist Anfang des Jahres 2023 in größerem Umfang erweitert worden. In den nachfolgenden Tabellen stellen wir die

quantitative Ausstattung mit Präsentationstechnik nach Gerätearten im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2021/2022 dar. Für einen aktuellen Überblick sind die Gerätezahlen je Klasse in den Schulen der Stadt Kierspe zusätzlich für das laufende Schuljahr angegeben:

Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

(Werte der Stadt Kierspe in Klammern: Schuljahr 2022/23)

Geräteart	Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	- (-)	-	-	0,42	1,09	1,76	47
Beamer	0,18 (0,32)	-	0,06	0,20	0,65	1,67	47
Großformatige Bildschirme	- (1,46)	-	-	0,04	0,38	1,90	47
Dokumentenkameras/Visualizer	- (-)	-	-	0,21	0,62	1,90	47

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

(Werte der Stadt Kierspe in Klammern: Schuljahr 2022/23)

Geräteart	Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	- (-)	-	-	0,50	1,19	2,31	33
Beamer	1,35 (1,60)	-	0,22	0,48	1,33	2,60	33
Großformatige Bildschirme	- (-)	-	-	0,03	0,16	1,84	33
Dokumentenkameras/Visualizer	- (-)	-	-	0,05	0,31	2,67	33

Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen erfordert erläuternde Hinweise. Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. Zudem ist in den meisten Schulen die Anzahl der auszustattenden Unterrichtsräume höher als die Klassenanzahl nach der amtlichen Schulstatistik, die wir der Kennzahlenbildung zu Grunde legen. Bezogen auf die Klassenanzahl fällt die Ausstattung mit derartigen Geräten demnach umfangreicher aus und kann zu einer scheinbaren Bedarfsüberdeckung führen. Solche Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

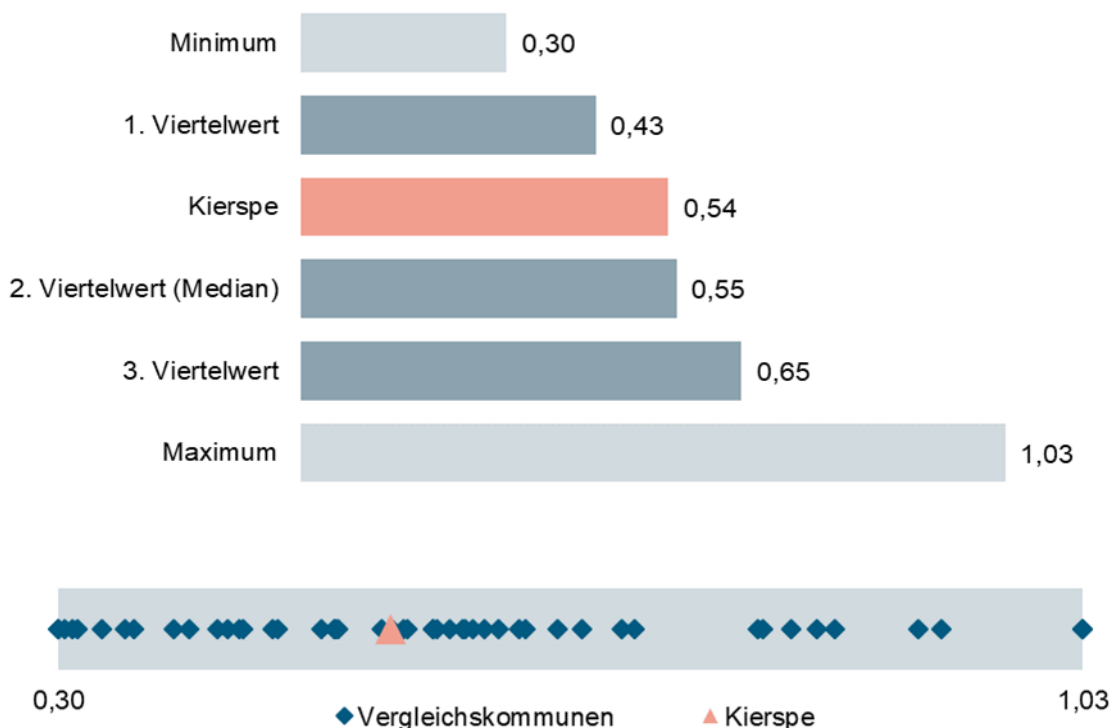
Die im laufenden Schuljahr 2022/2023 erreichte Situation in den Schulen der Stadt Kierspe zeigt, dass der in den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten für die einzelnen Schulstand-

orte festgelegte Bedarf an Präsentationstechnik vollumfänglich gedeckt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundschulen konzeptionell für alle zu Unterrichtszwecken genutzten Räume eine Ausstattung mit passiven 75-Zoll-Bildschirmen vorgesehen haben.

In Bezug auf die eingesetzten pädagogischen Endgeräte gilt folgender Grundsatz: Die Lernmit-telausstattung sollte den Anspruch erfüllen, dass – wiederum gemessen an den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes – jedes Schulkind Zugang zu einem der Stand der Technik entspre-chenden Endgerät hat. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer flächendeckenden Versorgung zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Denn während beispielsweise an einem Büroarbeitsplatz *immer* eine IT-Ausstattung verfügbar sein muss, gilt dies nicht für den Schulunterricht. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang digitale Medien im Unterricht eingesetzt werden, ist eine Frage der pädagogischen Ausrichtung. So kann konzeptionell festgelegt sein, dass zwar grundsätzlich in allen Jahrgangsstufen Notebooks oder Tablets Verwendung finden, dies aber wechselweise zwischen den einzelnen Klassen erfolgt.

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

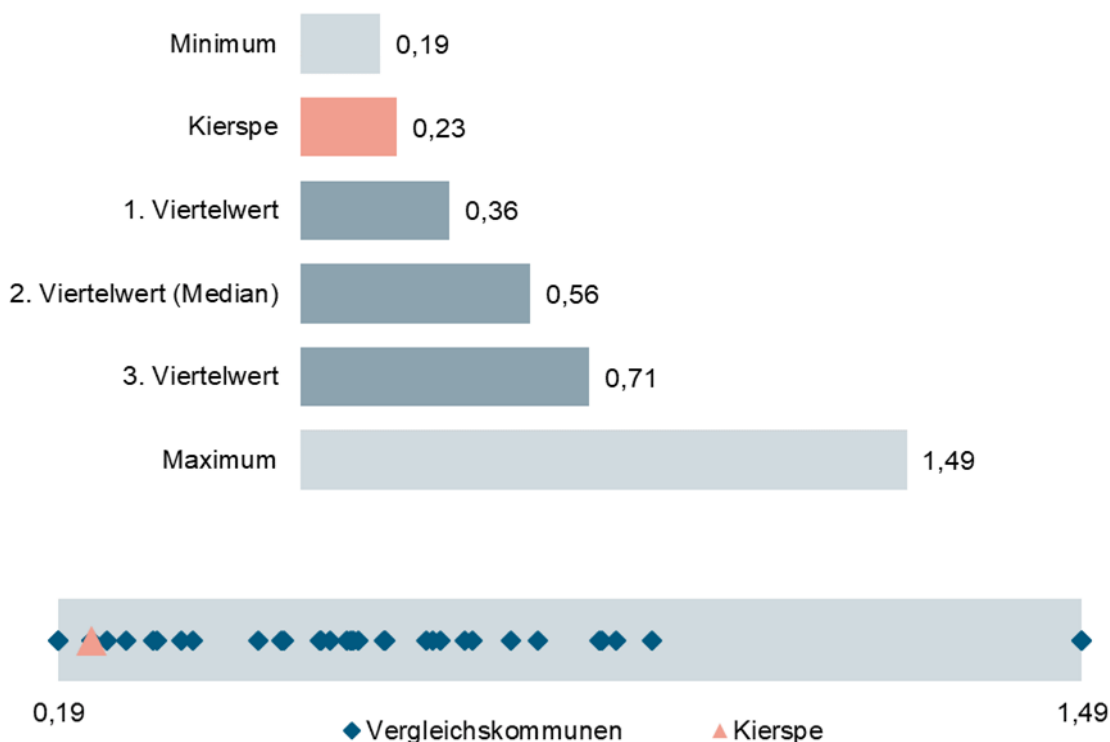
IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den beiden Grundschulen der Stadt Kierspe teilen sich rechnerisch rund zwei Kinder ein End-gerät für Unterrichtszwecke. Dabei handelt es sich überwiegend um Tablets. Daneben verfügen die Grundschulen über einen Bestand stationärer Geräte, mit denen die jeweiligen PC-Räume an den Standorten ausgestattet sind.

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

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



In der Gesamtschule fällt die vom Schulträger bereitgestellte Ausstattung quantitativ deutlich geringer aus als in den Grundschulen. Allerdings ist hier, wie bereits im Abschnitt zur IT-Steuerung erwähnt, der Einsatz privater mobiler Endgeräte (BYOD) zur Deckung des Bedarfs konzeptionell vorgesehen. Diese Geräte sind in der obigen Darstellung unberücksichtigt geblieben, da sie nicht Eigentum des Schulträgers sind. Unter Berücksichtigung dieser Geräte wäre indes mindestens eine 1:1-Ausstattung aller Schülerinnen und Schüler gewährleistet.

Die dargestellten Vergleichsgrafiken zeigen auf, dass im vergangenen Schuljahr kaum einer der geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahl- und -ausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert hat. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden. So kann eine Ausstattung auch dann bedarfsgerecht sein, wenn zwar rechnerisch nicht der Schlüssel *ein Endgerät je Kind* erreicht wird, aber beispielsweise in den ersten und zweiten Klassen der Grundschulen ein Einsatz von Endgeräten generell nicht vorgesehen ist oder der Einsatz zwar in allen Jahrgangsstufen, aber zeitlich gestaffelt erfolgt. Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider.

Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Die Spannweite in der Kennzahlenausprägung fällt dennoch ins Auge. Ob deren Ursache in bewusst berücksichtigten konzeptionellen Besonderheiten, in einer zögerlichen Umsetzung der Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure oder in anderen Einflussfaktoren liegt, lässt sich in der überörtlichen Prüfung derzeit nicht bewerten.

Ob die Ausstattungssituation in der Gesamtschule Kierspe gemessen an den pädagogischen Anforderungen den Bedarf deckt, sollte sich grundsätzlich durch Abgleich des technisch-pädagogischen Einsatzkonzeptes mit der tatsächlich vorhandenen Gerätezahl beurteilen lassen. Jedoch enthält das Einsatzkonzept vom 03. Mai 2022 im Abschnitt *Fördergegenstand 2.3: Schulgebundene mobile Endgeräte* lediglich den Hinweis, dass mit der angegebenen Anzahl von Leihgeräten für Schülerinnen und Schüler der „Bedarf an mobilen Endgeräten [...] aktuell gedeckt“ sei. Dies lässt sich so interpretieren, dass unter Einbeziehung der tatsächlich eingesetzten privaten Endgeräte mit Zugriff auf das pädagogische Schulnetzwerk alle schulischen Anforderungen an das mediengestützte Lernen und Unterrichten erfüllt sind. Vor dem Hintergrund steuerungsrelevanter Information, die der Schulträger benötigt, greift dies jedoch zu kurz. Hier wird noch einmal deutlich, wie wichtig der unter 3.3.1 thematisierte Abstimmungsprozess zwischen allen Beteiligten ist. Denn der Austausch über Sachstände, Anforderungen und tatsächliche Möglichkeiten trägt entscheidend dazu bei, dass alle Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen in der Planung hinreichend berücksichtigt werden und auftretende Hindernisse bei der Umsetzung – sei es aus technischen, finanzwirtschaftlichen oder sonstigen Gründen – frühzeitig erkannt werden.

Ein weiterer maßgeblicher Faktor für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens ist, dass Politik, Verwaltung und Schulen eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung verstehen. Jede Investition in die IT-Grundstruktur der Schulen, in Präsentations- und in Endgeräte ist nur dann sinnvoll und zielführend, wenn diese in einen ordnungsgemäßen, sachgerechten und sicheren IT-Betrieb mündet. Denn dieser ist die Voraussetzung dafür, dass die beschafften Werkzeuge – Schul-IT ist nichts anderes als ein Lernwerkzeug – so eingesetzt werden können, dass sie ihrem Zweck entsprechend die pädagogische Arbeit erleichtern und Lernaktivitäten wirksam unterstützen. Dies erfordert Personalressourcen für die Wartung und den Support.

Wie sich der konkrete Personalbedarf bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Dabei reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. Die Stadt Kierspe hat sich für das beschriebene gemischte Betriebsmodell entschieden. Dass die zentrale IT der Stadtverwaltung Aufgaben im Bereich der Schul-IT wahrnimmt, ist jedoch nicht in Stellenbeschreibungen berücksichtigt. Insofern besteht Optimierungsspielraum hinsichtlich der personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte gemeinsam mit der Gesamtschule die Informationslage darüber verbessern, ob die tatsächlich eingesetzten – einschließlich der privat beschafften – Endgeräte den Bedarf zur sachgerechten Durchführung des mediengestützten Unterrichts decken.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte das Aufgabenvolumen, das in der zentralen IT zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT anfällt, ermitteln und darauf ausgerichtete Stellenanteile festlegen.

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 BSI³⁷-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

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Kierspe liegt im unteren Mittelfeld. Daraus resultiert in einigen Teilaspekten ein nennenswerter Optimierungsspielraum.

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 Kierspe als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

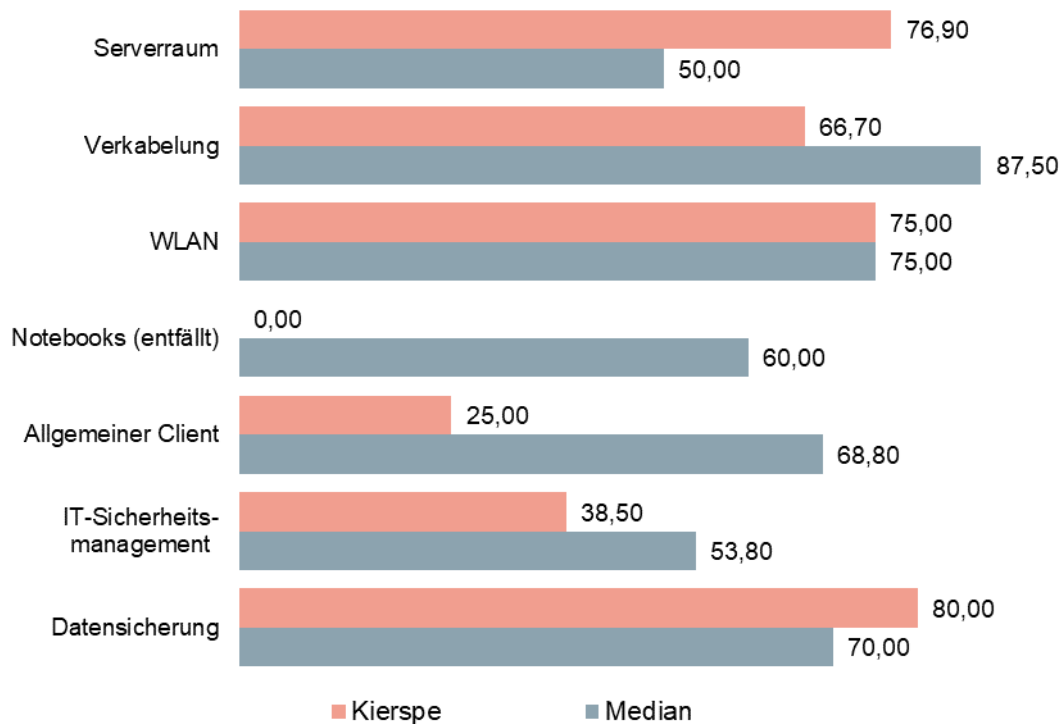
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



³⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen insgesamt eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht nur etwas mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Der Erfüllungsgrad der Stadt Kierspe liegt mit knapp 58 Prozent noch leicht darunter. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die für die Schulen der Stadt Kierspe zusammengefassten Ergebnisse wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv fällt auf, dass die elementaren technischen Aspekte sowie die räumliche Unterbringung der Infrastrukturkomponenten zwar nicht optimal ausgestaltet sind, aber keine erheblichen Defizite zeigen. Zudem ist aufgrund geplanter und teilweise bereits laufender Baumaßnahmen perspektivisch vor allem in Bezug auf die Gebäudeverkabelung eine verbesserte Situation zu erwarten.

Die technische und konzeptionelle Absicherung der an allen Schulstandorten insgesamt rund 130 stationären Endgeräte in den Computerräumen zeigt hingegen deutlichen Handlungsbedarf. Dies gilt gleichermaßen für die Ausgestaltung des IT-Sicherheitsmanagements im engeren Sinne. Dazu gehören organisatorische Konzepte und verbindliche Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu den Technikräumen oder die Modalitäten und Verhaltensregeln bei größeren Störungen oder sicherheitsrelevanten Vorfällen regeln. Da ein für die gesamte Stadtverwaltung gültiges IT-Sicherheitskonzept existiert, sollten alle wesentlichen Aspekte der Schul-IT explizit darin aufgenommen werden. Um die negativen Folgen eventueller Ausfälle oder Beschädigungen der Infrastruktur zu begrenzen, sind Dokumentationen sinnvoll, die bei Bedarf auch einen sachkundigen Dritten zur Wiederherstellung des laufenden Betriebs in die Lage versetzen.

Von einer Bewertung der für den Notebook-Einsatz sicherheitsrelevanten Aspekte haben wir abgesehen. Im Schuljahr 2021/2022 waren zwar noch vereinzelte Geräte in Betrieb. Nach Angaben der Verwaltung wurden diese aber zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme für die IT-Sicherheitsprüfung nicht mehr für pädagogische Zwecke eingesetzt.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte insbesondere auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene ihre Handlungsmöglichkeiten nutzen, um das IT-Sicherheitsniveau zu erhöhen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT in der Stadt Kierspe sind solide. Gleichwohl bestehen Ansätze, diese zu optimieren.	108	E1.1	Die Stadt Kierspe sollte die Ausstattung ihrer Schulen mit IT über eine Projekt- und Investitionsplanung mit festgelegten Meilensteinen über einen mehrjährigen Zeithorizont steuern.	112
			E1.2	Die Stadt Kierspe sollte mit Blick auf eine Standardisierung prüfen, ob sie einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.	112
			E1.3	Die Stadt Kierspe sollte die Rollen und Verantwortungen stärker formalisieren. Um eine klarere Aufgabentrennung und annähernd gleiche Ausführungsqualität der Supportaufgaben zu erreichen, sollte der Qualifizierungs- bzw. Fortbildungsbedarf seitens der Schulen noch einmal eruiert werden.	112
			E1.4	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Kierspe darin, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen sowie zur strategischen Weiterentwicklung ihrer Schul-IT zu etablieren.	112
F2	Der Digitalisierung in den Schulen der Stadt Kierspe ist durchweg auf einem guten Weg. Inwiefern der tatsächliche Ausstattungsbedarf bereits gedeckt ist, kann nicht abschließend bewertet werden.	113	E2.1	Die Stadt Kierspe sollte gemeinsam mit der Gesamtschule die Informationslage darüber verbessern, ob die tatsächlich eingesetzten – einschließlich der privat beschafften – Endgeräte den Bedarf zur sachgerechten Durchführung des mediengestützten Unterrichts decken.	117
			E2.2	Die Stadt Kierspe sollte das Aufgabenvolumen, das in der zentralen IT zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT anfällt, ermitteln und darauf ausgerichtete Stellenanteile festlegen.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Kierspe liegt im unteren Mittelfeld. Daraus resultiert in einigen Teilaspekten ein nennenswerter Optimierungsspielraum.	118	E3	Die Stadt Kierspe sollte insbesondere auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene ihre Handlungsmöglichkeiten nutzen, um das IT-Sicherheitsniveau zu erhöhen.	120

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle schwankt in der Stadt Kierspe im Betrachtungszeitraum. Im Vergleichsjahr 2021 wird mit acht Bestattungsfällen der höchste Wert der Zeitreihe verzeichnet. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ergeben sich überwiegend durch Todesfälle in den örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen.

Die Stadt Kierspe hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Sie 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 Kierspe rechtmäßig.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Kierspe ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Sie erhebt seit dem Jahr 2021 eine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Eine Rufbereitschaft für Dienst außerhalb der Arbeitszeiten sowie eine Vertretungsregelung hat die Stadt getroffen. Zudem besteht mit den örtlichen Bestattungsunternehmen eine Vereinbarung zur wechselnden Beauftragung. Verbindliche Verfahrensstandards z. B. in Form von Ablaufdiagrammen sind für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle jedoch nicht festgelegt. Gerade weil diese Aufgabe selten ansteht, sich aber oft über längere Zeiträume streckt, sollten Verfahrensabläufe verschriftlicht werden.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Stadt Kierspe bei der Kennzahl „Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung“ vergleichsweise hoch. In diesem Jahr ist es der Stadt erstmals nicht gelungen, den überwiegenden Teil der anfallenden Aufwendungen zu decken. In den Jahren zuvor erreicht sie eine vollständige bzw. überwiegende Kostendeckung.

Die wirtschaftliche Erfüllung dieser Aufgabe spiegelt sich in den Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall wider. Hier positioniert sich die Stadt Kierspe auch wegen durchgeführter Markterkundungen und Absprachen mit Bestattern unterhalb des Wertes, den Vergleichskommunen im Median aufzubringen haben.

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 2018 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 tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Kierspe 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 Kierspe** befinden sich mit dem von der Arbeiterwohlfahrt e.V. betriebenen Seniorenzentrum Kierspe und der Seniorenresidenz Kierspe-Volmetal GmbH zwei Pflegeeinrichtungen. Im betrachteten Zeitraum sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen. Hospize oder Krankenhäuser gibt es im Stadtgebiet Kierspe nicht.

Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohner auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen.

Sterbefälle Kierspe 2018 bis 2021

Grundzahl	2018	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	224	190	211	216

Die Zahl der Sterbefälle liegt mit Ausnahme des Jahres 2019 auf relativ konstantem Niveau.

Interkommunal verglichen hat die Stadt Kierspe absolut gesehen mehr Sterbefälle als 75 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die höhere Zahl der Sterbefälle begründet sich mit der für dieses Segment hohen Einwohnerzahl von 16.089. Die Stadt Kierspe ist eine der einwohnerreicheren Kommunen des Vergleichsringes der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Diese hohe Einwohnerzahl und die daraus folgende höhere Zahl der Sterbefälle kann dazu führen, dass die Stadt Kierspe mehr ordnungsbehördliche Bestattungen abwickeln muss als die Vergleichskommunen. Sonstige Einflussfaktoren, die zu einer höheren Fallzahl führen können, liegen nicht vor.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kierspe 2018 bis 2021

Grundzahl	2018	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	2	4	8
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	1	1	4
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	1	3	4

In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes wurden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle abgewickelt. In jedem Jahr ist auch mindestens ein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall mit einer durch die Stadt Kierspe durchgeführten Bestattung zu verzeichnen.

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 führt die Stadt Kierspe in rund der Hälfte aller gemeldeten Fälle die ordnungsbehördliche Bestattung durch. In den anderen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden.

Das Vergleichsjahr 2021 verzeichnet mit acht ordnungsbehördlichen Bestattungen den Höchstwert im Zeitreihenvergleich. Auch hier wurde bei der Hälfte der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle eine Bestattung durch die Ordnungsbehörde durchgeführt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kierspe mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,62	0,62	1,86	2,49

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen in diesem Aufgabengebiet oft nur geringere Fallzahlen. So kommt es vor, dass eine geringe Änderung der Fallzahlen eine grundsätzliche andere Positionierung im interkommunalen Vergleich zur Folge hat.

In der Zeitreihe sind die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner in den Jahren 2018 bis 2019 stabil. Im Jahr 2021 erfolgt auch in der einwohnerzogenen Betrachtung eine deutliche Erhöhung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle insgesamt, aber auch die Zahl der Fälle, in denen eine ordnungsbehördliche Bestattung durchzuführen war.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,49	0,00	0,00	0,67	1,35	5,74	45

Die Stadt Kierspe hat interkommunal verglichen mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind daher von besonderer Bedeutung. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Kierspe hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein. Das wird u.a. durch die durchgängige Erreichbarkeit des Ordnungsamtes und der Zusammenarbeit mit den örtlichen Bestattungsunternehmen erreicht.

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 Kierspe** verfügt außerhalb der Öffnungszeiten über eine allgemeine Rufbereitschaft des Ordnungsamtes. Diese Rufbereitschaft ist bei Auffinden einer verstorbenen Person außerhalb der Öffnungszeiten der erste Ansprechpartner. Das Ordnungsamt ist daher auch außerhalb der Dienstzeiten der Stadtverwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar.

Die Stadt Kierspe hat das Vorgehen bei einer möglichen ordnungsbehördlichen Bestattung mit den Heimleitungen vereinbart. Die ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen melden der Stadt Kierspe den Tod von Heimbewohnerinnen und -bewohnern, die keine Angehörigen hatten. Das Ordnungsamt der Stadt Kierspe wird von den Seniorenpflegeeinrichtungen auch kontaktiert, wenn bestattungspflichtige Angehörige gegenüber der Seniorenpflegeeinrichtung ablehnen, die Bestattung zu veranlassen. Das Ordnungsamt beauftragt hiernach innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW ein ortsansässiges Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle.

In vielen Fällen einer späteren ordnungsbehördlichen Bestattung wird auch die Polizei schon mit dem Auffinden der bzw. des Verstorbenen beteiligt.

Zudem besteht eine Vereinbarung mit den drei ortsansässigen Bestattungsunternehmen über eine abwechselnde Beauftragung. Die hierfür anfallenden Kosten sind bei den drei Bestattern vergleichbar. So kann eine Beauftragung ohne weitere Formalitäten erfolgen.

Das Zusammenwirken zwischen städtischer Rufbereitschaft, Polizei und örtlichen Bestattern ermöglicht die Einhaltung der bestattungsrechtlichen Fristen zur Überführung von Toten in die Leichenhalle.

Die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW wird eingehalten. Bei Einäscherungen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle stellt die Stadt Kierspe sicher, dass sie die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung wahrt.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Kierspe führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.

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

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

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

Die **Stadt Kierspe** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Ordnungsamt angesiedelt. Im Ordnungsamt ist auch das Standesamt angesiedelt. Nach der Meldung eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls führen die zuständigen Mitarbeitenden des Ordnungsamtes der Stadt Kierspe umgehend Ermittlungsmaßnahmen durch um bestattungspflichtige Angehörige zu finden. Über die geführten Melde- und Personenstandsregister versucht die Stadt, Hinweise auf mögliche bestattungspflichtige Angehörige zu finden. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden bzw. Standesämtern (Geburtsstandesamt der bzw. des Verstorbenen) erfolgt im Rahmen der Amtshilfe umgehend.

Die Stadt fragt auch in den Pflegeeinrichtungen nach, sofern die bzw. der Verstorbene dort seinen letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Stadt Kierspe auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu noch lebenden Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme.

Die Stadt informiert die bestattungspflichtigen Angehörigen über deren Bestattungspflicht. Die gesetzliche Rangfolge nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind, wird immer eingehalten. Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Stadt Kierspe diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Kierspe berücksichtigt und respektiert den Willen des Verstorbenen bei der Wahl der Bestattungsform. Ohne vorliegende Willensbekundung erfolgt die Bestattung als Urnenbeisetzung. Sie richtet sich damit nach den Vorgaben des § 12 BestG NRW

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

Die **Stadt Kierspe** nutzt für ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsform. Nach der Einäscherung erfolgt eine anonyme Urnenbeisetzung auf dem Waldfriedhof in Lüdenscheid. Hierzu wurden die Preise der örtlichen Bestatter ermittelt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt.

Sofern die oder der Verstorbene eine eigene Wohnung bewohnte, kann die Stadt Kierspe eine Willensbekundung im Rahmen einer durchgeführten Wohnungsdurchsuchung erhalten. Auch Hinweise von Nachbarn, Vermietenden oder weiteren Bekannten nimmt sie auf.

Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung häufig bei der Heimleitung bekannt oder bei einer eingesetzten Betreuungsperson hinterlegt.

Menschen ohne festen Wohnsitz werden nach Aussage der Stadt Kierspe durch ein großes Betreuungsangebot unterstützt und sind der Stadt namentlich bekannt. In den letzten Jahren sind daher keine obdachlosen Personen im Stadtgebiet verstorben, die der Stadt nicht bekannt waren. Auch in diesen Fällen wird eine Willensbekundung zur Art der Bestattung bei Betreuungspersonen oder Bekannten erfragt.

Somit erfolgt in der Stadt Kierspe die Entscheidung über die Art der Bestattung 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 Kierspe führt bei der Ersatzvornahme zunächst nur die Einäscherung durch. Gleichzeitig versucht sie, Angehörige zu ermitteln, die bestenfalls selbst die Bestattung beauftragen. Sie führt die ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer 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 **Stadt Kierspe** veranlasst bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung und die Aufnahme der Asche in eine Urne, sofern nicht unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung vornehmen. Die Urne verbleibt während des Verfahrens bis zur möglichen Ersatzvornahme der Bestattung im Krematorium. Da nach dem Zeitpunkt der Einäscherung keine gegenwärtige Gefahr gem. § 14 Abs. 1 OBG i.V.m. § 8 Abs. 1 BestG NRW mehr vorliegt, besteht zunächst keine Notwendigkeit für weitere Zwangsmaßnahmen auf Grundlage von § 55 Abs. 2 VwVG NRW. Zudem gewinnt die Stadt Zeit, um Angehörige zur Bestattung aufzufordern.

Bis zum Ablauf der Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung nach § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW unternimmt die Stadt Kierspe weitere Versuche, bestattungspflichtige Angehörige zur Durchführung der Bestattung zu bewegen. Die zur Bestattung Verpflichteten werden schriftlich per rechtsmittelfähigem Bescheid aufgefordert, dieser Pflicht nachzukommen. Dabei wird auch die Ersatzvornahme angedroht. Sofern die bestattungspflichtigen Angehörigen ihrer Verpflichtung zur Urnenbeisetzung nicht innerhalb der Sechs-Wochen-Frist nachkommen, setzt die Stadt Kierspe die Durchführung der Ersatzvornahme mit Anordnung der sofortigen Vollziehung fest.

Erdbestattungen als Ersatzvornahme führt die Stadt Kierspe als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Die Stadt nimmt Erdbestattungen nur ausnahmsweise vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder wenn aufgrund der Religionszugehörigkeit eine Feuerbestattung ausgeschlossen ist. 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

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Eine Anmeldung des Kostenerstattungsanspruches beim Nachlassgericht erfolgt nicht. Seit dem Jahr 2021 erhebt sie eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.

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

Die **Stadt Kierspe** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend. Dabei lässt sie sich alle Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung erstatten.

Grundsätzlich ist auch bei Auffinden eines Testaments zu prüfen, ob der Erbnehmer zur Bestattung des Erblassers verpflichtet ist. Gem. § 1968 BGB trägt der Erbe die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Erbe ist entweder die Person, die der Verstorbene in einer letztwilligen Verfügung (z.B. in einem Testament) bedacht hat oder falls diese fehlt, die gesetzlichen Erben.

Zur Ermittlung möglicher Erben kann die Ordnungsbehörde das Nachlassgericht einschalten. Dies sollte erfolgen, wenn die Ordnungsbehörde keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln konnte, aber Vermögen (Bankguthaben, Wohneigentum oder sonstige Vermögenswerte) vorhanden sind. Das Amtsgericht ermittelt von Amts wegen mögliche Erben auch des 2. oder 3. Grades. Die Ordnungsbehörde kann die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung formal als Verbindlichkeit zum Nachlass anmelden.

In der Stadt Kierspe werden die zur Kostentragung verpflichteten Erben nach § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) nicht ermittelt. Die Bestattungspflicht besteht für Angehörige im Sinne des § 8 BestG NRW auch dann, wenn diese keine Erben sind oder das Erbe ausschlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung beim Amtsgericht als Verbindlichkeit zum Nachlass anmelden, sofern grundsätzlich Vermögen vorliegt, verpflichtete Angehörige jedoch nicht ermittelt werden können.

Die Stadt Kierspe dokumentiert die Ergebnisse der Recherchen. Eine Checkliste, die alle Möglichkeiten der Recherche aufführt und ggfls. Kontaktdaten von Dritten wie Rentenversicherungsträgern u. ä. enthält, führt sie nicht.

Eine solche Checkliste dient der vollständigen Erfassung aller Fragestellungen. Sie verhindert Fehler und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen sowie in Vertretungsfällen zu vereinfachen.

Für eine Checkliste zur Ermittlung von Angehörigen hält die gpaNRW folgende Mindeststandards für erforderlich:

- 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 Verstorbenen beurkundet wurde,

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen, Versuch der Kontaktaufnahme, Benachrichtigung über den Todesfall (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.

Diese Mindeststandards kann die Stadt Kierspe in eine Checkliste einfließen lassen und beliebig erweitern. Darüber hinaus sollte die Checkliste auch für die anschließende Bestattung sowie die Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht mit allen notwendigen Arbeitsschritten und gesetzlichen Regelungen (VwVG NRW und VO VwVG NRW) einsetzbar sein.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Kierspe** von den bestattungspflichtigen Angehörigen seit dem Jahr 2021 die Verwaltungskosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Stadt Kierspe bemisst die Verwaltungsgebühr entsprechend dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Sie beträgt mindestens 150 Euro. Klageverfahren gegen die festgesetzten Gebühren verzeichnete die Stadt bisher nicht.

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 Kierspe hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattung erstellt. Die Orientierung erfolgt anhand von Seminarunterlagen und den Unterlagen zu bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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 Aufgabenerle-

digung 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 Kierspe** hat keine schriftlichen und verbindlichen Standards festgelegt, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist. Innerhalb des Ordnungsamtes sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Die handelnden Personen sind durch Seminare zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) fortgebildet und nach eigenen Angaben hinreichend sicher in der Abwicklung aller Fragestellungen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen.

Die Stadt Kierspe dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Die Dokumentation erfolgt sowohl in Papierform als auch in digitaler Form. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige auffinden konnte. Das Vier-Augen-Prinzip ist immer sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festschreiben und somit das Wissensmanagement sicherstellen.

In der Checkliste sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

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

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

Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie verhindern mögliche Fehler und erin-

nern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen zu vereinfachen.

So könnte die Stadt Kierspe beispielsweise einen Fragenkatalog mit allen notwendigen Erstinformationen zu dem Sterbefall entwerfen. Dieser ist systematisch abzuarbeiten und kann dabei helfen, weitere Fragen zu klären und alle Verfahrensschritte abzuwickeln. Dieser Fragenkatalog kann als standardisiertes Aktendeckblatt die fallbearbeitende Fachkraft des Ordnungsamtes im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung durch das gesamte Verfahren führen. So ist gewährleistet, dass die Arbeitsschritte auch im Vertretungsfall nach einheitlichen Standards erledigt werden.

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

- Die Stadt Kierspe verzeichnet im Vergleichsjahr 2021 einen hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2018 bis 2021 wird deutlich, dass im Vergleichsjahr der mit Abstand höchste Fehlbetrag zu verzeichnen ist.

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.

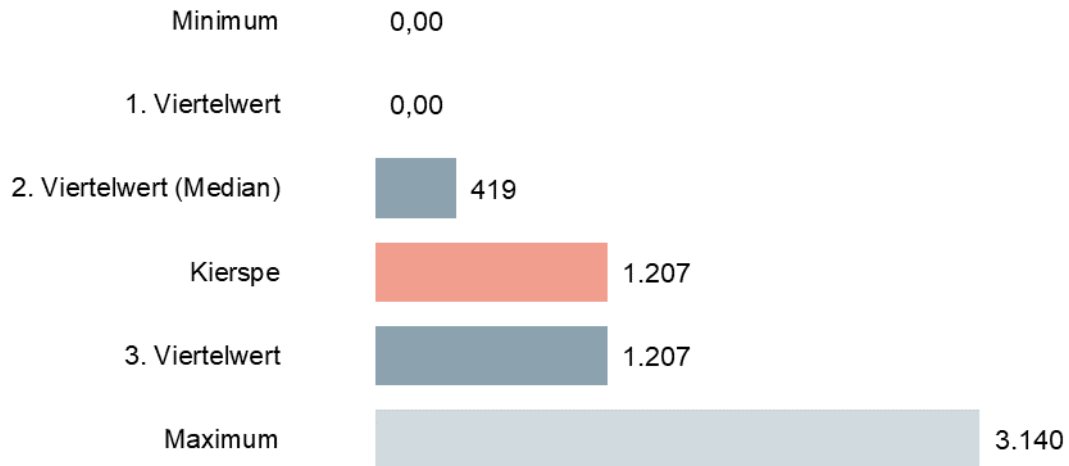
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Kierspe in Euro 2018 bis 2021

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	567	1.207

Die höchste Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen verzeichnet die Stadt Kierspe im Vergleichsjahr 2021. Für insgesamt vier durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind Aufwendungen in Höhe von 6.910 Euro entstanden. Durch Kostenerstattungen wurden 2.081

Euro vereinnahmt. Der durch die Stadt Kierspe zu tragende ungedeckte Betrag beläuft sich auf insgesamt 4.829 Euro.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Mit dem Fehlbetrag in Höhe von 1.207 Euro je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung bildet die Stadt Kierspe den 3. Viertelwert ab. Dies bedeutet, dass 75 Prozent der Kommunen einen geringeren Fehlbetrag pro ordnungsbehördlicher Bestattung verzeichnen, 25 Prozent haben einen höheren Fehlbetrag.

In allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen prüft die Stadt Kierspe, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend.

Sofern weder bestattungspflichtige Angehörige noch ein ausreichender Nachlass vorhanden sind, kann die Stadt ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren.

4.6.2 Aufwendungen

- Die Stadt Kierspe hat vergleichsweise niedrige Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus. Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kierspe in Euro 2018 bis 2021

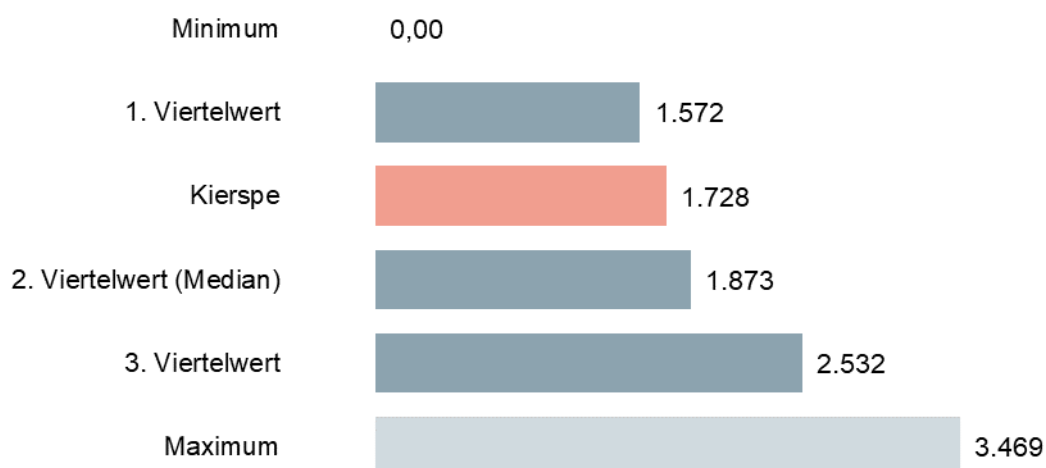
Grundzahl/Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Anzahl ordnungsbehördliche Bestattungen mit durchgeführter Bestattung	1	1	3	4
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.675	1.513	3.386	6.910
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.675	1.513	1.129	1.728

Wie zuvor dargestellt steigen die Fallzahlen in der Zeitreihe von 2018 bis 2021 stark an. Daher steigen auch die Aufwendungen insgesamt an.

Die niedrigeren Aufwendungen je Fall im Jahr 2020 resultieren aus freiwilligen Zahlungen nicht verpflichteter Personen, die direkt an den Bestatter erfolgten. Die Aufwendungen je Fall liegen im Zeitreihenvergleich auf konstantem Niveau.

Wie bereits im Kapitel 4.4.3. ausgeführt nutzt die Stadt Kierspe die Feuerbestattung grundsätzlich als wirtschaftlichste Bestattungsform und vergleicht die Preise der örtlichen Bestatter.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Im Fall des Minimal-Wertes wurde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, die Rechnungen wurden jedoch vollständig von einem erstattungspflichtigen Dritten bzw. aus dem Nachlass gezahlt.

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



Die Stadt Kierspe hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen geringere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Kierspe im Schnitt rund sieben Prozent unter dem Median.

Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Bestattungsfall sind auch auf die Wahl der Bestattungsart sowie die Vereinbarungen mit den örtlichen Bestattern zurückzuführen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kierspe 2018 bis 2021

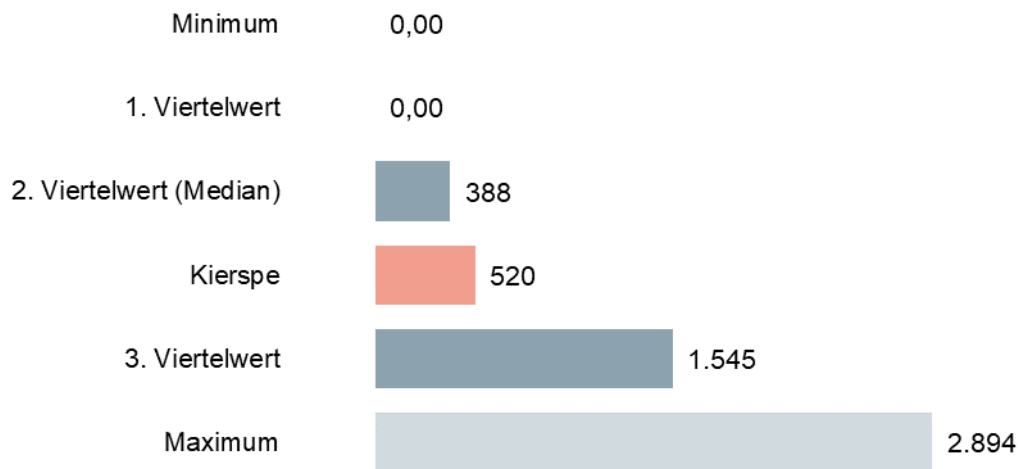
Grundzahl/Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.675	1.513	3.386	6.910
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.675	1.513	1.686	2.081
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.675	1.513	562	520

In den Jahren 2018 und 2019 konnte die Stadt Kierspe die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen in voller Höhe decken. Im Jahre 2020 gelang dies in zwei von drei Fällen.

Im Jahr 2021 konnte in einem Fall eine komplette Kostenerstattung erreicht werden. Bei zwei der durchgeführten Bestattungen war ein Einsatz von vorhandenem Vermögen bzw. die Inanspruchnahme Dritter nicht möglich. In einem weiteren Fall wurde nach einer Härtefallentscheidung von einem Kostenersatz abgesehen.

Im Jahr 2022 verzeichnet die Stadt Kierspe vier ordnungsbehördliche Bestattungen. In allen Fällen wurde die Bestattung durch die Stadt veranlasst. Sie konnte in drei der Fälle vorrangig Verpflichtete in Anspruch nehmen bzw. eine Abrechnung über einen Bestattervertrag vornehmen. In einem Fall blieben die Kosten der Beisetzung ungedeckt.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Von den 27 Vergleichskommunen vereinnahmen 13 Kommunen keine Kostenerstattung.

Die Stadt Kierspe weist im Jahr 2021 den mit Abstand niedrigsten Erstattungsbetrag je Fall der Zeitreihe auf. Im interkommunale Vergleich erreicht sie mit einer durchschnittlichen Kostenerstattung von 520 Euro einen Wert, der über dem Wert liegt, den die Vergleichskommunen im Durchschnitt erreichen.

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 Kierspe setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Eine Anmeldung des Kostenerstattungsanspruches beim Nachlassgericht erfolgt nicht. Seit dem Jahr 2021 erhebt sie eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand.	130	E1	Die Stadt Kierspe sollte die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung beim Amtsgericht als Verbindlichkeit zum Nachlass anmelden, sofern grundsätzlich Vermögen vorliegt, verpflichtete Angehörige jedoch nicht ermittelt werden können.	131
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Kierspe hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattung erstellt. Die Orientierung erfolgt anhand von Seminarunterlagen und den Unterlagen zu bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen.	132	E2	Die Stadt Kierspe sollte den Ablauf sowie Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festschreiben und somit das Wissensmanagement sicherstellen.	133

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Kierspe unterhält zwei kommunale Friedhöfe in Kierspe und Rönsahl. Weitere Friedhöfe bestehen im Stadtgebiet nicht. Der Anteil der Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen liegt gemessen an der Zahl der gesamten Sterbefälle bei rund 82 Prozent. Mit diesem Wert liegt die Stadt im Mittelfeld der betrachteten Kommunen. Es besteht jedoch anders als in vielen Vergleichskommunen keine Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger.

Der Wandel der Bestattungskultur ist auch bei der Stadt Kierspe deutlich zu erkennen. Der Anteil der Urnenbestattungen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und liegt im Jahr 2021 bei rund 69 Prozent. Die Stadt Kierspe hat auf diesen anhaltenden Trend mit neuen Grabarten reagiert. Da der Flächenbedarf bei Urnengräbern geringer ist, hat das Nachfrageverhalten nach Urnenbestattungen deutlichen Einfluss auf den Flächenbedarf der kommunalen Friedhöfe.

Die Aufwendungen im Zusammenhang mit den kommunalen Friedhöfen kann die Stadt Kierspe im Jahr 2021 nur zu rund 63 Prozent über die erhobenen Friedhofsgebühren ausgleichen. Der deutlich unter dem Median liegende Kostendeckungsgrad ist Folge der im Jahr 2021 durchgeführten Sanierung des Daches der Trauerhalle auf dem Friedhof Kierspe. Diese größere konsumtive Maßnahme beeinflusst das Ergebnis des Vergleichsjahres deutlich.

Eine detaillierte Betrachtung der Gebühren konnte nicht erfolgen, da die Stadt Kierspe erst ab dem Haushaltsjahr 2024 plant, die Finanzdaten nach Nutzungsarten zu unterteilen.

Für das Friedhofswesen nutzt die Stadt Kierspe eine Fachsoftware. Zur Steuerung des Bereiches Friedhofswesen fehlen detaillierte Informationen über Friedhofsflächen sowie Kosten für die Grünflächenunterhaltung und Trauerhallen. Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis ist es künftig möglich, ein Berichtswesen aufzubauen sowie einen Flächenentwicklungsplan zu erstellen. Damit kann die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt werden.

Die Stadt Kierspe plant, die vorhandene Software im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung dieses Bereiches zu ergänzen und die noch fehlenden Daten aufzunehmen. Die kartografische Erfassung der Friedhöfe sowie die Berücksichtigung einer digitalen Karte in der Friedhofssoftware ist zwischenzeitlich erfolgt.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Stadt Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2	1	1	2	3	14	23
Kommunale Friedhofsfläche in qm	69.354	24.560	33.866	43.878	60.173	84.970	23
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	81,94	42,28	75,96	91,47	96,64	111,01	23
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,55	1,26	2,04	2,46	3,39	5,74	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	89,76	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.012	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,31	1,54	2,68	3,37	4,46	6,77	23

In der **Stadt Kierspe** gibt es zwei kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Neben dem Friedhof im ländlich geprägten Rönsahl besteht der Friedhof Kierspe. Weitere Friedhöfe, wie z. B. konfessionelle Friedhöfe existieren in der Stadt Kierspe nicht. Der Friedhof in Rönsahl ist aufgrund der geringeren Einwohnerzahl in diesem Ortsteil deutlich kleiner.

Nach Aussage der Stadt lassen sich die Einwohner in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes bestatten. Ausnahmen bestehe meist nur bei der Bestattung in Kolumbarien, da die Stadt diese Bestattungsart nur auf dem Friedhof in Kierspe anbietet.

Die Stadt Kierspe ist im Friedhofswesen keiner Wettbewerbssituation ausgesetzt. Rund 82 Prozent der gesamten Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Die Stadt Kierspe bietet keine besonderen Bestattungen für nichtchristliche Glaubensrichtungen. Das führt dazu, dass auch Verstorbene muslimischen Glaubens zur Beisetzung in die ursprüngliche Heimat überführt werden.

Der Friedhof in Rönsahl steht im Eigentum der Stadt Kierspe. Die Flächen des Friedhofes in Kierspe stehen nur zum Teil im Eigentum der Stadt. Ein Teil der Friedhofsfläche steht im Eigentum der Evangelischen Kirchengemeinde Kierspe. Der Übergabevertrag zwischen der Stadt Kierspe und der Evangelischen Kirchengemeinde aus dem Jahr 1971 räumt der Stadt Kierspe die eigenverantwortliche Nutzung der Fläche als Kommunalfriedhof einschließlich der baulichen Anlagen ein.

Die gpaNRW hat die beiden kommunalen Friedhöfe während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Aufgrund seiner zentralen Lage ist der Friedhof in Kierspe neben seiner eigentlichen Funktion auch ein Ort der Begegnung. Er dient den Einwohnern u. a. als kurzer Verbindungsweg innerhalb des Ortsteils. Die gesamte Friedhofsfläche ist im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner eher großzügig.

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

- Das Friedhofswesen ist in der Stadt Kierspe zentral organisiert. Die Koordination erfolgt im Geschäftsbereich I – Sachgebiet Tiefbau -. Die Beteiligten stehen in ständigem Austausch miteinander.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Kierspe** im Geschäftsbereich I – Sachgebiet Tiefbau. Hier werden die im Rahmen der Friedhofsverwaltung anfallenden Tätigkeiten im engeren Sinne durchgeführt wie Anträge der Bestatter bearbeiten, Terminvergaben organisieren und Bescheide erstellen. Die Planung und Bewirtschaftung der Friedhofsflächen, wie z.B. der Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern, wird ebenfalls im Sachgebiet Tiefbau vorgenommen.

Die Tiefbauverwaltung ist damit die zentrale Stelle, von der aus alle Aufgaben des Friedhofswesens gesteuert werden. Die Aufgaben und Arbeitsschritte sind zwischen den handelnden Personen eindeutig abgegrenzt. Es bestehen keine Schnittstellenproblematiken. Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Stadt Kierspe eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt.

Auch die Gebührenkalkulation erfolgt im Sachgebiet Tiefbau. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation finden sich im Berichtsabschnitt 5.5 Gebühren.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Sie bildet keine Kennzahlen und führt kein 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 Kierspe** nutzt für das Friedhofswesen keine Kennzahlen zur Steuerung und hat keine Zielvorgaben formuliert. Diese Zielvorgaben können dabei unterstützen, Standards zu bewerten und die Friedhofsentwicklung zu unterstützen. Mögliche strategische und operative Vorgaben können z. B. sein

- Erhalt der Friedhofstandorte,
- bezahlbare Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger und/oder
- große Vielfalt an Bestattungsangeboten.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der Stadt Kierspe nicht vorhanden. Nach Aussage der Stadt Kierspe werden aber bereits Überlegungen zur Weiterentwicklung der vorhandenen Friedhofsflächen angestellt.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist wie in vielen Kommunen dieser Größenordnung nicht vorhanden. Die Stadt Kierspe wertet die Bestattungszahlen bei Bedarf aus. Der Bereich Friedhofswesen kann steuerungsrelevante Informationen liefern und alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informieren.

Zusätzlich kann die Stadt auch die in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen. Insbesondere die Besichtigung der kommunalen Friedhöfe als auch das persönliche Gespräch mit den zuständigen Mitarbeitenden haben gezeigt, dass die in Kierspe gelebte Praxis von strategischen Überlegungen geprägt ist. Eine strukturierte Darstellung der Ziele erfolgt jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte ihre strategischen Überlegungen zu den kommunalen Friedhöfen in schriftlicher Form niederlegen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. So können beispielsweise die in diesem Bericht aufgezeigten Kennzahlen fortgeführt werden. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Kierspe setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Die steuerungsrelevanten Daten liegen somit vor. Die Erfassung der Flächen ist noch nicht erfolgt.

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.

In der eingesetzten Software hinterlegt die **Stadt Kierspe** die Bestattungsfälle, erstellt Gebührenbescheide und bearbeitet Grabmalangelegenheiten sowie den laufenden Schriftverkehr. Die hinterlegten Daten werden laufend aktualisiert.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren nicht alle für eine optimierte Steuerung erforderlichen Daten in dieser Software erfasst. Es fehlten insbesondere differenzierte Flächendaten wie Grün- oder Wegeflächen. Nur durch die vollständige Erfassung der Daten können die Entwicklungen im Friedhofsbereich erkannt und ausgewertet werden.

Ein Grünflächeninformationssystem (GIS) ist in Kierspe nicht vorhanden. Die vorhandenen Friedhofspläne werden zum Teil in Papierform genutzt und sind nicht auf den aktuellsten Stand. Die Anzahl der belegten und unbelegten Grabstätten kann ausgewertet werden.

Digitalisierte Pläne unterstützen und erleichtern die tägliche Arbeit und liefern hilfreiche Daten für eine langfristige Steuerung. Die Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem GIS ermöglicht einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und Flächen.

Die Stadt Kierspe plant die geografische Erfassung in einem GIS. Die Stadt hat die Vorteile dieses Systems bereits erkannt und die Umsetzung angestoßen. Im Jahr 2022 wurden die Friedhöfe mithilfe einer Drohne kartografisch erfasst. Diese Daten wurden als digitale Karte in die Friedhofssoftware Frieda integriert. Für diese Prüfung sind entsprechende Daten noch nicht nutzbar.

→ **Empfehlung**

Für tiefergehende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Kierspe die Daten ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen in einem Geoinformationssystem erfassen und mit der Fachsoftware im Friedhofswesen verknüpfen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Auf ihrer Homepage veröffentlicht die Stadt Kierspe allgemeine Informationen zum Friedhofswesen. Darüber hinaus erfolgt keine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit.

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 Öffentlichkeitsarbeit in der **Stadt Kierspe** beschränkt sich auf den Internetauftritt der Homepage sowie telefonische Auskünfte. Eine fundierte Öffentlichkeitsarbeit ist besonders wichtig, da Kommunen im Sterbefall nicht den Erstkontakt mit Angehörigen haben. Die Stadt sollte ggfls. die Angebote anderer Anbieter in Bezug auf Bestattung oder Nutzung der Trauerhallen kennen und in ihre eigenen Überlegungen einfließen lassen.

Auf der Homepage der Stadt finden sich Informationen zu den Ansprechpartnern der Friedhofsverwaltung. Die Friedhofssatzung sowie die Friedhofsgebührensatzung sind hier veröffentlicht.

Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Öffentlichkeit steigern. Die Stadt Kierspe steht zwar nicht in einer Konkurrenzsituation mit nicht kommunalen Friedhöfen. Dennoch werden nur 82 Prozent der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Durch eine funktionsfähige Öffentlichkeitsarbeit kann das kommunale Friedhofswesen weiter in den Fokus der Öffentlichkeit rücken.

Den 216 Sterbefällen des Jahres 2021 stehen nur 141 Nutzungen der Trauerhallen auf den kommunalen Friedhöfen gegenüber. Von drei örtlichen Bestattungshäusern bietet eines auch die Aufbahrung des Leichnams an. In Konkurrenz zu den kommunalen Trauerhallen steht auch das Bethaus der baptistischen Gemeinde. Mitglieder aus der Glaubensgemeinschaft der Baptisten nutzen häufig das eigene Bethaus für ihre Trauerfeiern, insbesondere bei größeren Gruppen, da das Bethaus bis zu 1.000 Personen Platz bietet.

Mögliche Arten der Öffentlichkeitsarbeit können z. B. ein regelmäßig stattfindender „Tag des Friedhofes“ unter Mitwirkung Dritter wie örtliche Bestatter, Steinmetze, Gärtner, Kirchengemeinde, Seniorenbeirat u.a. sein. Auch Führungen oder kulturelle Veranstaltung für interessierte Bürger können durchgeführt werden. Gerade bei nicht unerheblich großen, ungenutzten Flächen können Naturlehrpfade für Kinder oder Blumenwiesen für Insekten auf dem Friedhofsgelände eingerichtet werden. Die Stadt Kierspe hat bereits erste Überlegungen zur einer Zusammenarbeit mit einer Grundschule angestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Angebote anderer Anbieter ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen durch geeignete Maßnahmen aktiver gestalten.

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

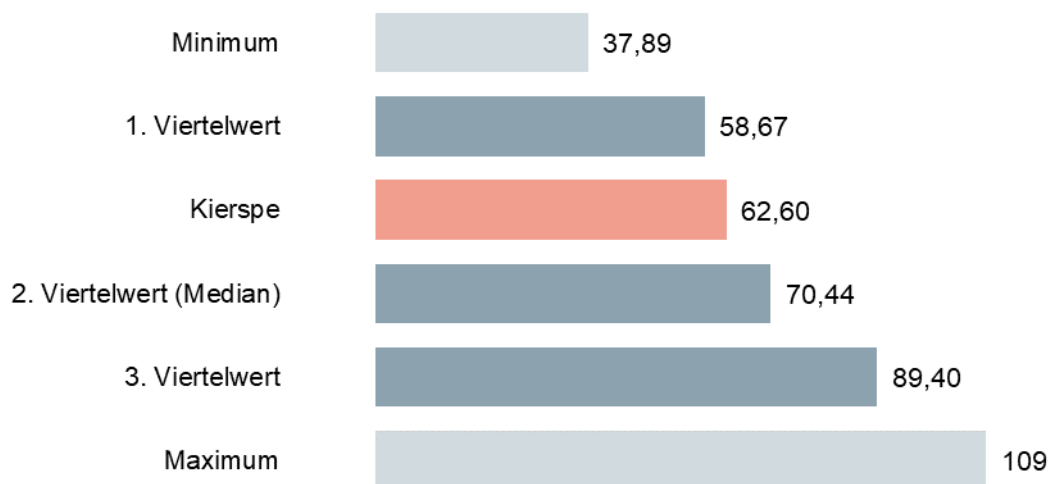
- Die Stadt Kierspe kann in 2021 aufgrund der Kosten für die Sanierung des Dachs der Trauerhalle rund 63 Prozent der Kosten über die Gebührenerträge decken. Sie erreicht damit nur eine deutlich unter dem Median liegende Refinanzierung. Die Friedhofssatzung wird regelmäßig überarbeitet.

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

Die **Stadt Kierspe** kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich neu. Dabei berücksichtigt sie auch die kalkulatorischen Kosten.

Dies ist erforderlich, da die gebührenrelevanten Gesamtkosten nur mit einer Nachkalkulation festgestellt werden können. Das Ergebnis einer solchen Nachkalkulation sollte grundsätzlich in die Gebühren für die kommenden Jahre einfließen. Die Stadt Kierspe gleicht Fehlbeträge/Unterdeckungen im Folgejahr aus. Größere Fehlbeträge verteilt sie auf die kommenden drei Jahre. Die Friedhofsgebührensatzung aus dem Jahr 1989 wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt mit der 12. Änderungssatzung vom 09. Dezember 2021.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erlöse. Im Vergleichsjahr 2021 verzeichnete die Stadt Kierspe im Friedhofswesen auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Höhe von rund 417.000 Euro. Dem stehen rund 261.000 Euro gebührenrelevante Erlöse aus Friedhofsgebühren gegenüber. Die Stadt Kierspe konnte ihre Kosten zu rund 63 Prozent decken.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent in den Jahren 2018 bis 2021

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
gebührenrelevante Erlöse in Euro	276.574	221.305	276.739	261.182
auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	322.319	298.895	277.199	417.234
Kostendeckungsgrad in Prozent	85,81	74,04	99,83	62,60

In den Gesamtkosten des Jahres 2021 sind rund 118.000 Euro für die Sanierung des Dachs der Trauerhalle enthalten. Diese Sanierung wird von der Stadt Kierspe als konsumtive Maßnahme bewertet und beeinflusst den Kostendeckungsgrad negativ. Die auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten ohne die konsumtive Maßnahme liegen bei rund 300.000 Euro. Der Kostendeckungsgrad erhöht sich auf 87 Prozent.

In den Jahren 2019 und 2020 ist es zu einer zeitlichen Verschiebung der zu erstellenden Gebührenbescheide gekommen. Demnach hätte ein Teil der Friedhofsgebühren aus dem Jahr 2020 bereits im Jahr 2019 geltend gemacht werden können. Dies führt zu einer Verzerrung des dargestellten Kostendeckungsgrades in den Jahren.

Die Gebührenkalkulation für die Trauerhallen staffelt die Stadt Kierspe nach Nutzung der Friedhofskapelle, der Leichenkammer und der Kühlräume. Sie erhebt eine jährliche Friedhofsunterhaltungsgebühr von den Verpflichteten.

Begünstigend auf den Kostendeckungsgrad wirkt sich die fehlende Konkurrenzsituation zu konfessionellen oder privaten Trägern und die Trauerhallensituation aus. Auf beiden Friedhöfen stehen Trauerhallen für Trauerfeiern zur Verfügung. Die in Kierspe ansässigen Bestatter bieten hingegen keine Möglichkeit, Trauerfeiern abzuhalten.

Die Ev. Baptisten Brüdergemeinde e.V. Kierspe unterhält in unmittelbarer Nähe zum Friedhof Kierspe ein Bethaus, in dem auch Trauerfeiern für die Gemeindemitglieder abgehalten werden. Die Verstorbenen dieser Konfession werden auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt, so dass eine Konkurrenzsituation in Bezug auf die Nutzung der Trauerhallen nicht vorliegt.

Die Stadt Kierspe hat daher nahezu optimale Rahmenbedingungen, um einen hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe unterteilt die Finanzdaten im Friedhofswesen noch nicht nach Nutzungsarten. Eine detaillierte Betrachtung der Kosten für die Grabnutzung ist daher nicht möglich.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Kierspe** hat ihre Gebührensätze an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten angepasst. Die Gebührensatzung der Stadt Kierspe sieht gestaffelte Gebühren für Erd- und Urnengräber vor.

Die Kostenverteilung erfolgt auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung sowie aufgrund von Erfahrungswerten. Die Gebühren für Urnenreihengräbern zu Erdreihengräbern stehen in Verhältnis 1:2 zueinander. Bei den Urnenwahlgräbern beträgt das Verhältnis der Gebühren zu den Erdwahlgräbern 1:4.

In die Gebührenkalkulation fließt auch die neue Bestattungsart „Urnentrondell“ ein. Diese bietet die Stadt Kierspe seit dem Jahr 2021 an. Bei der Friedhofsbegehung im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung konnte die Grabart bereits besichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kierspe sollte die Gebühren für die Grabnutzung anhand differenzierter Kosten ermitteln. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Stadt Kierspe plant nach eigenen Angaben, ab dem Jahr 2024 die Kosten für die Grabnutzung differenziert zu kalkulieren und zu erheben.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Trauerhallen werden im Bestattungsfall stark nachgefragt. Aufgrund der fehlenden Unterteilung der Finanzdaten im Friedhofswesen ist auch im Bereich der Trauerhallen eine detaillierte Analyse der Kosten nicht möglich.

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.

Das Jahr 2021 war geprägt durch die Corona-Pandemie. Viele Trauerfeiern konnten aufgrund geltender Einschränkungen nicht in der Trauerhalle stattfinden. Auf die Erhebung der Daten für eine Zeitreihe hat die gpaNRW verzichtet, da dies für die Stadt sehr aufwändig gewesen wäre.

In der Kostenrechnung wird die Summe der Erlöse sowie die Summe der Kosten nicht gesondert für die Trauerhallen ausgewiesen. Eine Darstellung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ist daher nur für den Anteil der Nutzungen der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen möglich.

³⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen in Prozent 2021

Kennzahl	Stadt Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	79,66	11,11	44,51	62,87	80,82	137	23

Die Trauerhallen stellen nach eigener Einschätzung der **Stadt Kierspe** ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot dar. Für etwa 80 Prozent der 177 Bestattungsfälle wurde eine der drei städtischen Trauerhallen genutzt. Für die Nutzung werden Friedhofsgebühren nach der Friedhofsgebührensatzung erhoben.

Dabei erhebt die Stadt Kierspe Gebühren in unterschiedlicher Höhe für die einzelnen Trauerhallen. Diese Gebühr liegt bei 76 Euro für die Kapelle in Rönsahl und die kleine Kapelle auf dem Friedhof in Kierspe. Für die Nutzung der großen Kapelle werden 102 Euro in Rechnung gestellt.

Die eingeschränkte Konkurrenzsituation mit Dritten und die günstigen Gebühren für die Nutzung der Trauerhallen können ursächlich für die hohe Zahl der Nutzungen sein.

→ Empfehlung

Wie auch bei den Grabnutzungen sollte die Stadt Kierspe die Gebühren für die Trauerhallen gesondert kalkulieren und auswerten.

Die Stadt Kierspe plant die Gebühren auch für die Trauerhallen ab dem Haushaltsjahr 2024 detailliert zu kalkulieren und Auswertungen zu ermöglichen.

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.

Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Kierspe

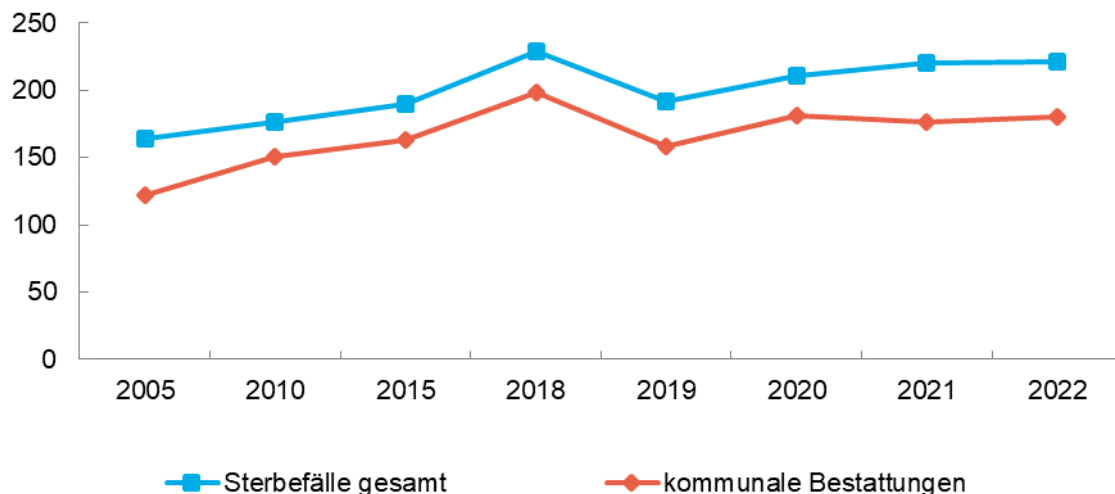
Jahr	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020	2021
Einwohnerinnen und Einwohner	18.324	18.265	17.376	16.120	16.210	16.137	16.119	16.089

In der Stadt Kierspe sinkt die Bevölkerungszahl kontinuierlich. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Für alle Bestattungsformen konnte die gpaNRW vorbereitete Freiflächen vorfinden. Bei der Berücksichtigung der kommunalen Friedhöfe zeigten sich freie Urnen- und Erdgrabstellen, welche die Stadt derzeit systematisch belegt. Hierbei unterscheidet sie sowohl bei der Erd- als auch bei der Urnenbestattung zwischen Reihen- und Wahlgräbern. Reihengräber bieten den Vorteil, dass die Stadt sie nach der vorgesehenen Ruhezeit vollständig entfernen kann. Insofern entstehen lediglich bei den auf einem anderen Feld untergebrachten Wahlgräbern nach der vorgesehenen Ruhezeit Lücken in der Belegung. Bei neu angelegten Grabfeldern achtet die Stadt Kierspe auch auf die barrierefreie Ausführung der Wege.

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

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Kierspe 2005 bis 2022

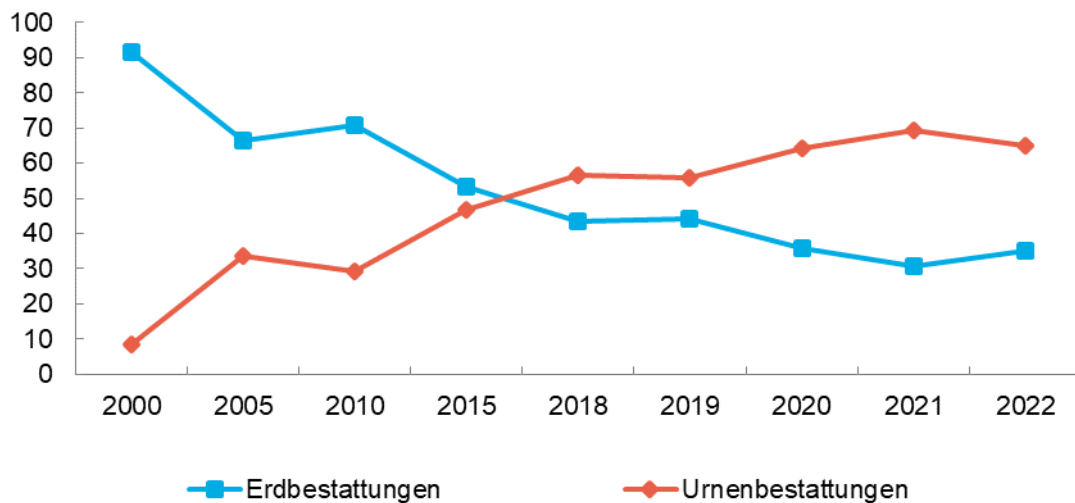


Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt. Zudem zeigt sich im Zeitreihenvergleich sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ein recht konstantes Niveau. IT.NRW geht davon aus, dass die Zahl der Sterbefälle in der Stadt Kierspe bis zum Jahr 2040 deutlich ansteigen wird. Es ist davon auszugehen, dass auch der kommunale Anteil an den Bestattungen proportional hierzu steigen wird.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Erd- zu Urnenbeisetzungen ist auch auf dem Friedhof in Kierspe deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt.

In den 1990er Jahren waren Erdbestattungen in Deutschland noch die Regel. In der Stadt Kierspe spielten die Urnenbestattungen auch im Jahr 2000 noch eine untergeordnete Rolle. Seitdem ist der Anteil stark gestiegen, sodass Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2021 mit einem Anteil von rund 69 Prozent die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen bilden.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Kierspe in Prozent 2000 bis 2022



Die Stadt Kierspe hat auf diese neuen Ansprüche reagiert. Sie bietet weiterhin die Erdbestattung als Wahlgrabstätte sowie Erdreihengrabstätte an. Für Urnenbeisetzungen hat sie das Angebot in den letzten Jahren erheblich erweitert. Sie bietet Urnenwahlgräber und Urnenreihengräber an. Die Urnenwahlgräber stellt die Stadt auch als Urnennischen und Kolumbarien zur Verfügung. Ebenfalls können Urnenbestattungen in einer Erdwahlgrabstätte oder Erdreihengrabstätte erfolgen. Seit dem Jahr 2021 ist die Urnenbeisetzung im Urnenrondell möglich.

Ein Aschestreufeld besteht in Kierspe nicht. Eine Möglichkeit, eine Urnenbestattung als Baumbestattung durchzuführen, besteht in der Stadt Kierspe nicht.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Bestattungsnachfrage in der Stadt Kierspe wie folgt ein:

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

Kennzahlen	Stadt Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	30,51	16,67	32,99	41,67	45,26	62,37	23
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	69,49	37,63	51,32	56,99	65,57	83,33	23

Die Vergleichswerte zeigen, dass in den meisten Kommunen der Anteil der Urnenbeisetzungen an den Bestattungen über 50 Prozent beträgt. In der Stadt Kierspe liegt der Anteil der Urnenbestattungen über dem Wert, den 75 Prozent der Kommunen erreichen.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen**→ Feststellung**

Die Stadt Kierspe verfügt nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen.

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.

Die **Stadt Kierspe** hat eine entsprechende Aufteilung der Friedhofsflächen noch nicht vorgenommen. Es liegen lediglich die Flächenangaben zu der Gesamtfläche der Friedhöfe vor. Diese zu ermitteln wurde bereits im Berichtsabschnitt 5.4.3 (Digitalisierung) empfohlen.

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 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

Nachfolgend stellen wir den interkommunalen Vergleich der Flächenanteile der Grabarten informativ dar. Die Stadt Kierspe kann nach der Neuerfassung der Friedhofsflächen ihre Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Stadt Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.*	10,83	21,14	36,93	43,23	89,33	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.*	9,60	20,10	32,52	40,83	84,60	15
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A. *	1,01	1,72	2,55	4,19	5,56	15

*Keine Angabe aufgrund fehlender Differenzierung der Flächen

→ Empfehlung

Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. Die differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen sollte sie zur Steuerung nutzen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Kierspe hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihren Friedhöfen neue Strukturen gegeben. Sie verfügt nicht über einen Friedhofsentwicklungsplan.

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.

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung bzw. Verringerung von „Flickenteppichen“. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. In der Regel betrifft dies Wahlgrabfelder deren Nutzungsdauer ausgelaufen ist. Die Grabstelle wird abgeräumt und fällt an die Kommune zurück. Die Pflege dieser Flächen ist meist aufwendig.

Auch die Friedhöfe in der **Stadt Kierspe** weisen nicht mehr belegte Grabfelder aus. Dies konnte bei der Besichtigung der beiden Friedhöfe durch die gpaNRW festgestellt werden. Der prozentuale Anteil des „Flickenteppichs“ ist der Verwaltung der Stadt Kierspe jedoch nicht bekannt.

Auf dem Friedhof in Rönsahl ist die Erdbestattung die am häufigsten gewählte Bestattungsform. Auf dem deutlich größeren Friedhof in Kierspe wird die Urnenbestattung immer häufiger gewählt. Insgesamt werden rund 70 Prozent der Bestattungen als Urnenbestattungen durchgeführt. Dies führt vermehrt zu einem deutlich geringeren Platzbedarf und somit zu nicht mehr benötigten Flächen. Diese Flächen müssen von der Stadt Kierspe gepflegt werden. Die Stadt Kierspe sollte die Außenbereiche der Friedhöfe mittel- und langfristig frei ziehen und versuchen, die Flächen einer anderweitigen Nutzung mit deutlich geringerem Pflegeaufwand zuzuführen

Die Stadt Kierspe hält für alle Bestattungsformen vorbereitete Freiflächen vor, die systematisch belegt werden. Neue Formen für Urnenbeisetzungen wie z. B. ein Urnenrondell werden umgesetzt. Neue Bestattungsarten wie z. B. Urnenbestattungen an Bäumen sind jedoch nicht geplant.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Diese Angabe konnte Stadt Kierspe (aus der eingesetzten Friedhofssoftware) ermitteln. Auch sie selbst analysiert regelmäßig die Entwicklung des Grabwahlverhaltens.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Kierspe

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	53
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	43
Neukäufe Urnengräber 2021	89
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	3

Bei den Erdgräbern stehen in Kierspe 53 Neukäufen 43 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Damit überschreitet die Zahl der Neukäufe die voraussichtlich freiwerdenden Erdgrabstellen.

Der hohen Nachfrage nach Urnengrabstellen begegnet die Stadt mit einem vielfältigen Angebot. Seit 2021 besteht auf dem Friedhof Kierspe ein Urnenrondell. Dieses wird so gut angenommen, dass im Jahr 2022 ein zweites Rondell gleicher Bauweise eingerichtet wurde. Die Stadt Kierspe reagiert damit sehr flexibel auf die Nachfrage aus der Bevölkerung.

→ Empfehlung

Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Kierspe eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

In der Stadt Kierspe erfolgte bislang keine Erfassung der Grün- und Wegeflächen sowie der Flächen der Grabfelder. Eine Darstellung und Analyse kann daher weder in der Zeitreihe noch im interkommunalen Vergleich erfolgen.

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

Die Stadt Kierspe kann die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen. Deshalb ist der nachfolgende interkommunale Vergleich für die Stadt informatorisch.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Stadt Kierspe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.*	4,78	36,43	44,38	55,54	62,28	16
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.*	33,84	45,83	52,38	63,87	67,63	14
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.*	32,37	36,13	47,62	54,17	66,16	14

*Keine Angabe aufgrund fehlender Differenzierung der Flächen

→ Empfehlung

Um Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen.

Die langen Nutzungszeiten der Gräber von 25 bis 40 Jahren bewirken, dass auch die Grün- und Wegeflächen einer langfristigen Entwicklung unterliegen. Zum Beispiel kann ein aktuell noch genutztes Grabfeld in der Regel erst nach Ablauf des „letzten“ Nutzungsrechtes z. B. zu einer Wildblumenwiese umgestaltet werden. Es bedarf somit einer grundsätzlich langfristigen Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Dabei sollten die Ziele dieser Planung sein,

- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand zu entwickeln,

- die Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten der Nutzungsintensität der Friedhofsteile anzupassen und
- das Wegenetz der Nutzungsintensität anzupassen. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollten zurückgebaut werden.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

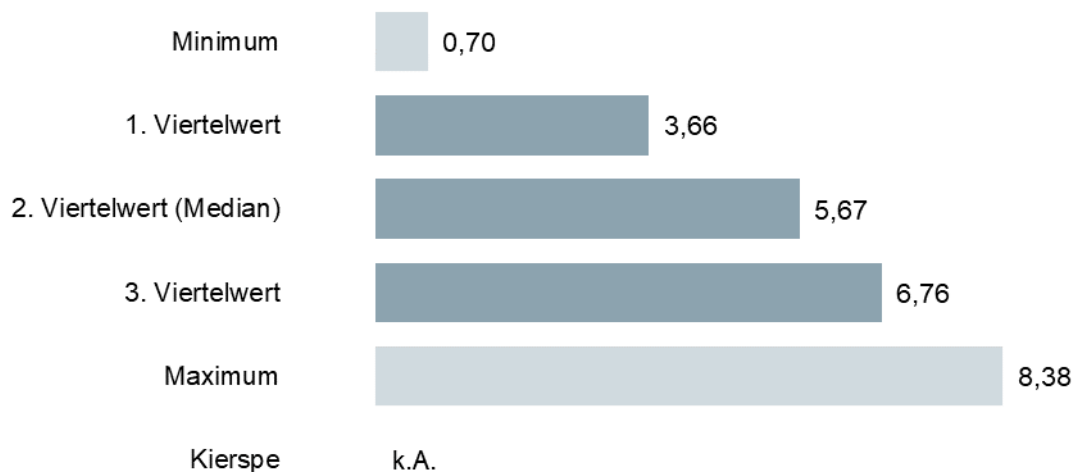
Die Stadt Kierspe kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.

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.

Die Unterhaltung der Friedhofsflächen ist erforderlich, um die Friedhöfe ansehnlich zu erhalten. Nicht zuletzt entscheidet eine ansprechende Gestaltung auch über die Nutzungsintensität des Friedhofs.

In der **Stadt Kierspe** stehen detaillierte Informationen zu den Flächen und Kosten nicht zur Verfügung. Deshalb ist der nachstehende interkommunale Vergleich informatorisch.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe weniger intensiv gepflegt werden.

In der **Stadt Kierspe** sind zwar Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt. Langfristige Planungen zu Grün- und Wegeflächen gibt es nicht. Die Friedhöfe werden mit Ausnahme des Urnenrondells in Eigenleistung gepflegt. Die Grün- und Wegepflege wird durch den Bauhof kontrolliert.

Auch die Wegepflegeleistungen sollten sich auf das ausgewiesene Hauptwegenetz konzentrieren. Damit einher geht die Auswahl der Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege sollten zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken.

Maßnahmen zur Umgestaltung von Friedhofsflächen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit bzw. des Umwelt- und Naturschutzes hat die Stadt Kierspe bislang noch nicht bei der Gestaltung der Grünflächen berücksichtigt. Hier bietet sich zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit einer Naturschutzorganisation an. Vielfach werden freie Flächen in Wildblumenwiesen umgestaltet. Aktuell bestehen hierzu auch diverse Fördermöglichkeiten, die die Kommunen beantragen können.

→ Empfehlung

Die Stadt Kierspe sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

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 Kierspe hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Sie bildet keine Kennzahlen und führt kein Berichtswesen.	143	E1	Die Stadt Kierspe sollte ihre strategischen Überlegungen zu den kommunalen Friedhöfen in schriftlicher Form niederlegen. Sie sollte für sich steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und regelmäßig auswerten. So können beispielsweise die in diesem Bericht aufgezeigten Kennzahlen fortgeführt werden. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	144
F2	Die Stadt Kierspe setzt in der Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware ein. Die steuerungsrelevanten Daten liegen somit vor. Die Erfassung der Flächen ist noch nicht erfolgt.	144	E2	Für tiefergehende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Stadt Kierspe die Daten ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen in einem Geoinformationssystem erfassen und mit der Fachsoftware im Friedhofswesen verknüpfen.	145
F3	Auf ihrer Homepage veröffentlicht die Stadt Kierspe allgemeine Informationen zum Friedhofswesen. Darüber hinaus erfolgt keine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit.	145	E3	Die Stadt Kierspe sollte die Angebote anderer Anbieter ermitteln und auswerten. Sie kann die Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen durch geeignete Maßnahmen aktiver gestalten.	146
Gebühren					
F4	Die Stadt Kierspe unterteilt die Finanzdaten im Friedhofswesen noch nicht nach Nutzungsarten. Eine detaillierte Betrachtung der Kosten für die Grabnutzung ist daher nicht möglich.	148	E4	Die Stadt Kierspe sollte die Gebühren für die Grabnutzung anhand differenzierter Kosten ermitteln. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.	149
F5	Die Trauerhallen werden im Bestattungsfall stark nachgefragt. Aufgrund der fehlenden Unterteilung der Finanzdaten im Friedhofswesen ist auch im Bereich der Trauerhallen eine detaillierte Analyse der Kosten nicht möglich.	149	E5	Wie auch bei den Grabnutzungen sollte die Stadt Kierspe die Gebühren für die Trauerhallen gesondert kalkulieren und auswerten.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F6	Die Stadt Kierspe verfügt nicht über eine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen.	153	E6	Um weitere Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen. Die differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen sollte sie zur Steuerung nutzen.	154
F7	Die Stadt Kierspe hat sich dem Trend zu steigenden Urnenbestattungen angepasst und ihren Friedhöfen neue Strukturen gegeben. Sie verfügt nicht über einen Friedhofsentwicklungsplan.	154	E7	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Kierspe eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	155
Grün- und Wegeflächen					
F8	In der Stadt Kierspe erfolgte bislang keine Erfassung der Grün- und Wegeflächen sowie der Flächen der Grabfelder. Eine Darstellung und Analyse kann daher weder in der Zeitreihe noch im interkommunalen Vergleich erfolgen.	156	E8	Um Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf den Friedhöfen zu erhalten, sollte die Stadt Kierspe eine flächenmäßige Erfassung ihrer Friedhöfe durchführen.	156
F9	Die Stadt Kierspe kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	157	E9	Die Stadt Kierspe sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.	158

→ 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