

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hörstel
im Jahr 2023 / 2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Hörstel	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.7.1 Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hörstel	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hörstel	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
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	61
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Gremienarbeit	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Profil Gremienarbeit	78
2.3.1	Aufwendungen	79
2.3.2	Gremienstruktur	81
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	86
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	91
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	93
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Vergabewesen	97
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	Organisation des Vergabewesens	99
3.3.1	Organisatorische Regelungen	99
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	102
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	103
3.5	Sponsoring	106
3.6	Nachtragswesen	108
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	108
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	110
3.7	Maßnahmenbetrachtung	111
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Informationstechnik an Schulen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	118
4.3	IT an Schulen	118
4.3.1	IT-Steuerung	118
4.3.2	Stand der Digitalisierung	123
4.3.3	IT-Sicherheit	127
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	131
5.1	Managementübersicht	131
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	131

5.3	Örtliche Strukturen	132
5.4	Rechtmäßigkeit	133
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	134
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	135
5.4.3	Art der Bestattung	137
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	137
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	138
5.5	Verfahrensstandards	139
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	140
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	140
5.6.2	Aufwendungen	141
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	142
	Kontakt	144

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel 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 **Haushaltssituation** der **Stadt Hörstel** hat sich im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Die Stadt erzielte 2017 bis 2022 überwiegend positive Jahresergebnisse. Hörstel profitierte jedoch auch, wie viele andere Kommunen, von der guten konjunkturellen Entwicklung. Besonders die Erträge aus der Gewerbesteuer und den Anteilen an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer sind gestiegen.

Die Jahresüberschüsse der vergangenen Jahre haben zu einer Erhöhung der Ausgleichsrücklage und des Eigenkapitals insgesamt geführt. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Hörstel liegt etwas über dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Spiegelbildlich sind die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Hörstel einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Der positive Trend setzt sich jedoch nicht fort. Unter den aktuell verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen plant die Stadt Hörstel im Haushalt 2024 für die Jahre 2024 bis 2027 mit Defiziten in Höhe von insgesamt rund 16 Mio. Euro. Hierfür reicht nach jetzigem Stand die Ausgleichsrücklage zwar aus. Trotzdem wird sich das Eigenkapital entsprechend verringern. Zugleich werden die Verbindlichkeiten aufgrund geplanter bzw. absehbarer Investitionsbedarfe voraussichtlich erheblich steigen.

Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Hörstel hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Angesichts der geplanten Defizite, voraussichtlich steigender Verbindlichkeiten und der zurzeit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sollte die Stadt jedoch die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft stärken. Insoweit empfehlen wir, die Haushaltskonsolidierung fortzuführen und bei sich weiter verschlechternden Rahmenbedingungen zu intensivieren. So kann die Stadt Hörstel auch in finanzwirtschaftlich herausfordernden Zeiten handlungsfähig bleiben.

Ein effektives **Controlling** kann die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Durch das in Hörstel praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Stadt in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Stadt Hörstel nutzt die Möglichkeiten zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung und überträgt vor allem im investiven Bereich nicht in Anspruch genommene **Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Die um die übertragenden Ermächtigungen erhöhten investiven Haushaltsansätze hat die Stadt jedoch in den vergangenen Jahren nur zur Hälfte ausgeschöpft. Die Stadt Hörstel sollte deshalb die Haushaltsansätze kritisch hinterfragen und möglichst nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch realistisch umsetzbar sind.

Zur Haushaltskonsolidierung können zudem **Fördermittel** beitragen. Hierzu akquirieren in Hörstel sowohl dezentral die Fachbereiche als auch zentral die Stabstelle „Wirtschaftsförderung und Nachhaltigkeit“ Fördermittel. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements könnte die Stadt mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich fixiert. Wir empfehlen zudem, eine zentrale Datei oder Datenbank mit den wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einzurichten. Das würde unter anderem die fristgemäße Einhaltung von Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand und insgesamt ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen unterstützen.

Die Stadt Hörstel verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlage-management**. Die Stadt hat sich hierfür in beiden Bereichen verbindliche Handlungsrahmen in Form einer Dienstanweisung und Richtlinie geben. Durch diese werden die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festgelegt. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

In der **Gremienarbeit** erfüllt die Stadt Hörstel überwiegend die formalen Anforderungen. Die Stadt sollte noch eine formale Regelung über die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse treffen. Wir empfehlen zudem, die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz auch online zu veröffentlichen.

Die Gremienstruktur hat in Hörstel einen schlanken Zuschnitt. Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse orientieren sich an der Verwaltungsgliederung. Als einige der wenigen bisher geprüften Kommunen setzt die Stadt Ortsvorsteher und Ortsvorsteherinnen ein.

Die Stadt Hörstel zahlt auf Antrag Aufwandsentschädigungen wie zum Beispiel für Verdienstaufschlag sowie Pflege- und Betreuungskosten. Die Abrechnung von Fahrtkosten ist noch nicht in der Hauptsatzung geregelt.

Die Stadt Hörstel nutzt in der Gremienarbeit die Möglichkeit der Digitalisierung. Die Gremien arbeiten ausschließlich papierlos. Wir empfehlen der Stadt Hörstel, die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen für etwaige Notfallsituationen weiter vorzubereiten.

Beim **Vergabewesen** empfehlen wir der Stadt Hörstel, ihr Fachwissen zentral zu bündeln oder durch eine interkommunale Zusammenarbeit auf das Fachwissen einer Vergabestelle zurückzugreifen. Eine Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsbegleitung könnte den Korruptionsschutz weiter erhöhen. Die Stadt Hörstel sollte zudem ihre veraltete Dienstanweisung Vergabe aktualisieren.

In 70 Prozent der von uns betrachteten Maßnahmen überschreitet die Abrechnungssumme die ursprüngliche Auftragssumme um mehr als zehn Prozent. Ziel sollte es sein, Nachträge möglichst gering zu halten. Wir empfehlen der Stadt Hörstel, die Abweichungen zentral auszuwerten und zu analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse zu den Ursachen der Abweichungen können für die Planung und Durchführung künftiger Vergabemaßnahmen hilfreich sein.

Im Bereich der Korruptionsprävention werden die Bediensteten durch ein Merkblatt informiert. Zudem hat die Stadt Hörstel bereits einen Meldeweg nach dem Hinweisgeberschutzgesetz auf ihrer Homepage eröffnet. Durch die frühzeitige Auseinandersetzung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz schützt sich die Stadt Hörstel vor möglichen hohen Bußgeldforderungen.

Bisher nicht nachgekommen ist die Stadt Hörstel der gesetzlichen Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen. Die Stadt sollte die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen, zum Beispiel auf Grundlage einer Schwachstellenanalyse.

Im Bereich der **Informationstechnik (IT) an Schulen** ist die Stadt Hörstel bei der Steuerung der IT-Ausstattung strategisch gut aufgestellt. Die Stadt nutzt für eine fundierte und vorausschauende Planung einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Die Zuständigkeiten für den Support sind eindeutig festgelegt. Die Stadt kann die Steuerung durch die Verschriftlichung von Prozessen und Standards noch optimieren.

Die Stadt Hörstel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen aus den Medienkonzepten vollständig erfüllt. Qualitativ entsprechen die eingesetzten Geräte sowie die Internetanbindung dem Stand der Technik. Die Stadt ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen somit ebenfalls gut aufgestellt.

Im Bereich der IT-Sicherheit erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

Die Stadt Hörstel hält bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** die gesetzlichen Vorgaben ein. Hierzu trägt eine schriftliche Anleitung für die Bearbeitung der Fälle bei. Die Stadt Hörstel hat ihre Anleitung im Zuge unserer Prüfung um weitere Verfahrensschritte ergänzt. Diese ausführlichere Anleitung kann die Sachbearbeitung, insbesondere neue Mitarbeitende, noch besser durch die Fallbearbeitung führen.

Die Stadt Hörstel prüft für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder Geldvermögen gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Intensive Ermittlungstätigkeit, konsequente Geltendmachung von Erstattungsansprüchen und günstige Bestattungsformen führen insgesamt zu niedrigen Aufwendungen für die Stadt.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Hörstel

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

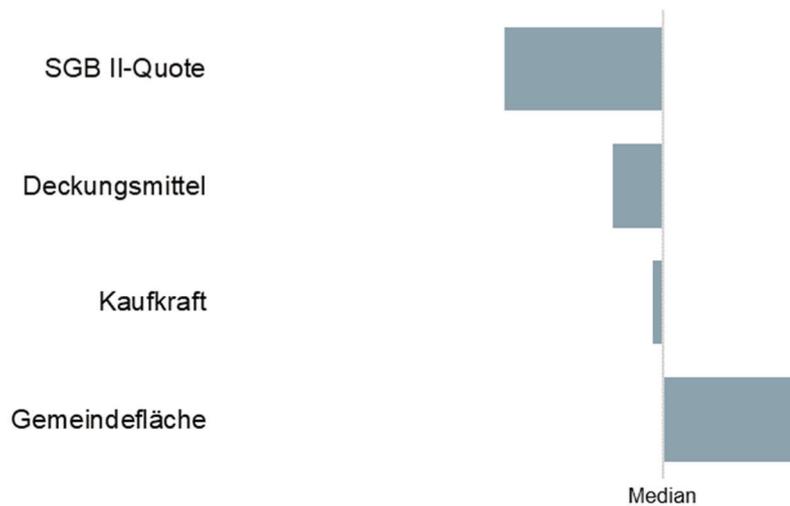
sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Hörstel 2022

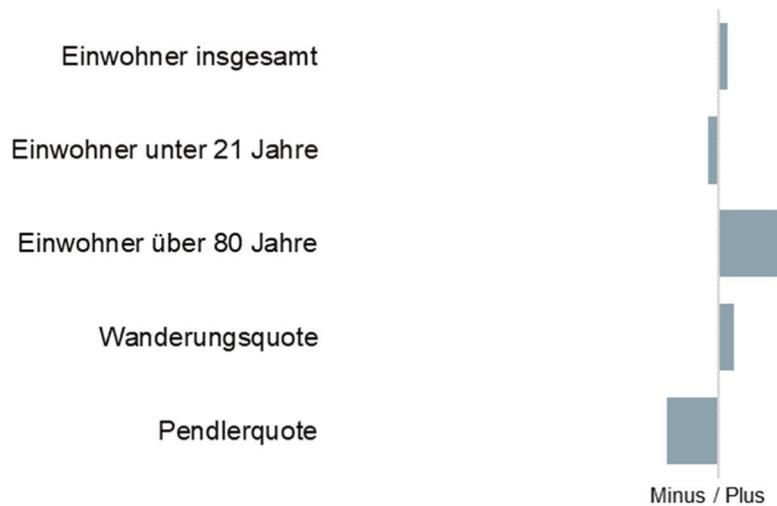


Intrakommunaler Vergleich

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.

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

Strukturmerkmale Stadt Hörstel 2022



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hörstel sind im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2018 im Wesentlichen unverändert.

Der Anteil von Personen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten, ist in Hörstel wesentlich geringer als der mittlere Wert der Kommunen gleicher Größenklasse.

Die Erträge aus Zuweisungen und Steuern stehen dem Haushalt als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Sie sind in Hörstel etwas niedriger als der mittlere Wert der Vergleichskommunen. Die Kaufkraft je Einwohner liegt im mittleren Bereich.

Auffällig ist das vergleichsweise große Gemeindegebiet der Stadt Hörstel. Ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, besonders bei den Straßen und der sonstigen Infrastruktur.

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

Die Einwohnerzahl hat sich in Hörstel zwischen 2017 und 2022 von knapp über 20.000 auf rund 20.800 Einwohner erhöht. Wie bei vielen anderen Kommunen ist der Anteil der Jugendlichen unter 21 Jahren gesunken, während der Anteil der über 80-Jährigen gestiegen ist.

Zur positiven Bevölkerungsentwicklung trägt auch die Wanderungsquote bei. Die Zuzüge überwiegen die Fortzüge. Typisch für eine Kommune ihrer Größenordnung gibt es in Hörstel mehr Berufs-Auspendler als -Einpendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Hörstel hat die Berichte zu den vergangenen Prüfungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse sind von der gpaNRW in einer Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vorgestellt worden. Die Stadt hat die Feststellungen der gpaNRW verwaltungsintern analysiert und die Empfehlungen systematisch abgearbeitet.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

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

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

0.5 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 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große 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 Hörstel hat die gpaNRW vom April 2023 bis Februar 2024 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Hörstel hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hörstel überwiegend die Daten des Jahres 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Joel Kießling
Gremienarbeit	Hermann Ptok
Vergabewesen	Anna Bieche
Informationstechnik an Schulen	Okka Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Nicole Orlob

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 07. März 2024 die Ergebnisse dem Bürgermeister, den Fachbereichsleitungen und weiteren Mitarbeitenden der Stadt Hörstel vorgestellt.

Herne, den 19. April 2024

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

0.7.1 Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 / 2024

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Hörstel kann Aufwandssteigerungen seit 2017 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgleichen. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Hörstel einen Ausgleich der Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	E1	Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollte die Stadt Hörstel die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren können. Sie sollte hierfür vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.
F2	Die Stadt Hörstel hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Sie überträgt stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2017 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur rund zur Hälfte in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Die Stadt Hörstel sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F3	Das Fördermittelmanagement in der Stadt Hörstel erfolgt sowohl zentral als auch dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen für ihr Fördermittelmanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	E3	Die Stadt Hörstel sollte ihren Vorgaben mehr Verbindlichkeit verschaffen und sie in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zusammenfassen.
F4	Die Stadt Hörstel bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel sowohl zentral als auch dezentral. Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Hörstel nicht implementiert.	E4.1	Die Stadt Hörstel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Hörstel sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Fachbereichen informiert werden.
Gremienarbeit			
F1	Die Stadt Hörstel beschäftigt sich aktiv mit der effizienten Ausgestaltung der örtlichen Gremienstruktur und erfüllt die formalen Anforderungen überwiegend.	E1	Die Stadt Hörstel sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse durch die Vertretungskörperschaft in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Ratsbeschluss formalisiert regeln.
F2	Die Stadt Hörstel zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend dem geltenden Erlass.	E2	Die Stadt Hörstel sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.
F3	Die Stadt Hörstel hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung in der Hauptsatzung getroffen.	E3	Die Stadt Hörstel sollte eine Regelung in der Hauptsatzung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen.
F4	Die Stadt Hörstel hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider hat die Stadt noch nicht beschlossen.	E4	Wir empfehlen der Stadt Hörstel, die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen für etwaige Notfallsituationen weiter vorzubereiten.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Hörstel hat keine zentrale Vergabestelle. Sie nutzt selten die Möglichkeit, Ausschreibungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt abzuwickeln. Die Dienstanweisung Vergabe ist veraltet. Dies führt zu uneinheitlichen Verfahren der Bedarfsstellen.	E1.1	Die Stadt Hörstel sollte ihr Vergabefachwissen zentral bündeln oder im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit auf das Fachwissen einer Vergabestelle zurückgreifen.
		E1.2	Die Stadt Hörstel sollte Ihre Dienstvereinbarung Vergabe aktualisieren und bereits bestehende Absprachen, wie etwa die Anwendung der Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen, darin festhalten. Die Benennung einer verantwortlichen Stelle hilft dabei, auch zukünftig die Vergabedienstanweisung aktuell zu halten.
		E1.3	Die Stadt Hörstel sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Hörstel sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.
F2	Die Stadt Hörstel verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige, örtliche und verbindliche Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	E2	Um eine rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu fördern, sollten die Voraussetzungen für eine regelmäßige, begleitende und verbindliche Vergabeprüfung geschaffen werden. Dies dient auch der Korruptionsprävention. Dabei kann sich die Stadt Hörstel im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer rechnungsprüfenden Person einer anderen Kommune bedienen, eine geeignete bedienstete Person für die Rechnungsprüfung bestellen oder eine sachkundige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen.
F3	Die Stadt Hörstel hat im Bereich Korruptionsprävention keine Dienstanweisung erlassen. Bedienstete werden über andere Wege informiert. Einen Meldeweg nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Hörstel bereits auf ihrer Homepage eröffnet.	E3	Die Stadt Hörstel sollte durch Aufnahme weiterer Regelungen im Merkblatt die Bediensteten über die Möglichkeit der Meldung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz informieren und Hilfestellungen im Umgang mit einem Verdachtsfall geben. Eine Verlinkung auf die Startseite der Homepage würde es Dritten ermöglichen, diesen Meldeweg schneller zu finden.
F4	Die Stadt Hörstel ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 KorruptionsbG NRW, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht nachgekommen.	E4	Die Stadt Hörstel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen. Dabei sollten die Beschäftigten mit einbezogen werden. Mit dieser Analyse kommt die Stadt der gesetzlichen Vorgabe des § 10 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.
F5	Die Stadt Hörstel hat bisher keine Dienstanweisung erlassen, welche den Umgang mit Sponsoringleistungen verbindlich regelt.	E5	Die Stadt Hörstel sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln.
F6	Die Stadt Hörstel gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssummen. 53 Prozent der Maßnahmen sind teurer geworden.	E6	Im Rahmen einer zentralen Betrachtung könnte die Stadt Hörstel die Ursachen für Nachträge unter Berücksichtigung von Bieterstrategien auffindig machen. Dadurch können Nachträge bei zukünftigen Aufträgen minimiert werden.
F7	Die Stadt Hörstel hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.	E7	Die Stadt Hörstel sollte das Nachtragswesen verbindlich regeln und zumindest ab einer bestimmten Wertgrenze eine vergaberechtliche Prüfung des Nachtrages, durch eine unabhängige und sachkundige Stelle, beispielweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, festlegen. Dieses Verfahren stärkt nicht nur den rechtssicheren Umgang mit Nachträgen, sondern ist auch ein wirksames Mittel zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die veraltete Vergabedienstanweisung und die davon abweichenden Regelungen führen dazu, dass die Bedarfsstellen unterschiedlich verfahren. Die Stadt Hörstel setzt wichtige Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten nur zum Teil um.		
F9	Alle betrachteten Maßnahmen weisen Defizite im Umgang mit § 20 VOB/A auf. Die Nichteinhaltung von zwingenden Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten führte zu entsprechend vielen Rechtsverstößen.	E9.1	Die Stadt Hörstel sollte zeitnah Ihrer Dokumentationspflicht gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 9 VOB/A nachkommen und Gründe für das Abweichen von der Vergabeart in der Vergabeakte festhalten. Diese Dokumentationspflicht sollte auch von Dritten eingefordert werden, wenn diese für die Durchführung der Vergabe beauftragt wurden.
		E9.2	Die Stadt Hörstel sollte die ex-ante-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A, welche vor Durchführung einer Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb verpflichtend durchzuführen ist, dokumentieren.
		E9.3	Die Stadt Hörstel sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb die Eignung aller Unternehmen vor Aufforderung zur Angebotsaufforderung prüfen und dokumentieren. Verzichtet die Stadt Hörstel auf Eignungsunterlagen bekannter Bietender, sollten die Gründe für den Verzicht dokumentiert werden.
		E9.4	Die Stadt Hörstel sollte nur in Ausnahmefällen eine längere Bindefrist als 30 Tage festlegen. Im Falle einer Verlängerung der Bindefrist sollte die Stadt Hörstel die Gründe, die zu der Verlängerung geführt haben, in den Vergabebericht aufnehmen.
		E9.5	Die Stadt Hörstel sollte ihrer Informationspflicht gem. § 19 Abs. 1 VOB/A nachkommen, indem sie Bietende, deren Angebote unterlegen waren, über die Auftragserteilung informiert und dies dokumentieren. Zu beachten ist, dass Bietende bereits unverzüglich zu informieren sind, wenn ihr Angebot ausgeschlossen wurde oder nicht in die engere Wahl gelangt.
		E9.6	Die Stadt Hörstel sollte der Veröffentlichungspflicht gemäß § 20 Abs. 3 Nr. 1, 2 VOB/A nachkommen, indem sie unter Beachtung der Mindestdauer und Mindestkriterien die ex-post –Veröffentlichung durchführt. Bei freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb erfolgt die ex-post-Veröffentlichung ab einem Nettoauftragswert von 15.000 Euro und bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Nettoauftragswert von 25.000 Euro.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Hörstel hat entgegen § 6 Abs. 1 VOB/A den Wettbewerb auf eine Region beschränkt.	E10	Die Stadt Hörstel sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnehmerwettbewerb den Bewerberkreis weit fassen und zumindest ein Angebot eines weiter entfernten Unternehmens einholen. Dies entspricht der Vorgabe des § 6 Abs. 1 VOB/A, den Wettbewerb nicht auf Unternehmen in bestimmten Orten oder Regionen zu beschränken.
F11	Die Stadt Hörstel hat die verpflichtete Abfrage des Wettbewerbsregisters gemäß § 19 Abs. 4 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) unterlassen.	E11.1	Die Stadt Hörstel sollte im Rahmen der Eignungsprüfung feststellen, ob Eintragungen im Wettbewerbsregister vorliegen. Die Abfrage des Registers sollte dokumentiert werden.
		E11.2	Die Stadt Hörstel sollte ein Nachtragsanliegen dahingehend prüfen, ob der Auftrag für die Auftrags erledigung erforderlich ist und die Gründe für den Nachtrag dokumentieren. Kann die Erforderlichkeit nicht bestätigt werden, so wären die zusätzlichen Leistungen in einem eigenen Verfahren auszuschreiben.
		E11.3	Die Stadt Hörstel sollte ihre Nachträge und internen Abstimmungsprozesse dokumentieren. Zudem empfiehlt es sich, mündlich vereinbarte Nachträge schriftlich zu bestätigen. So wird für beide Parteien eine Klarheit geschaffen, welche konkreten Arbeiten zusätzlich beauftragt wurden.
		E11.4	Die Stadt Hörstel sollte alle Mängel im Abnahmeprotokoll aufnehmen. Im Falle der Abwesenheit des Auftragsnehmers sollte die Stadt Hörstel dokumentieren, wann der Auftragnehmer Kenntnis von dem Ergebnis der förmlichen Abnahme erhalten hat. Auch wenn ein Ingenieurbüro zur Begleitung der Maßnahme beauftragt wurde, sollte die Mängelliste sowie deren Beseitigung der Stadt Hörstel bekannt und Mängel und deren Beseitigung in der Akte dokumentiert sein.
		E11.5	Die Stadt Hörstel sollte darauf achten, dass alle wesentlichen Daten zur Vertragserfüllung, insbesondere die Ausführungsfrist, vereinbart und dokumentiert sind. Nur dann ist es möglich, im Falle einer Nichtleistung weitere Rechtsfolgen einzuleiten.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Hörstel ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen durch eine schulübergreifende Planung und die verbindliche Festlegung von Zuständigkeiten für den Support gelöst.	E1.1	Die Stadt Hörstel sollte, wie im Medienentwicklungsplan (MEP) festgelegt, zur Überprüfung der Zielerreichung die dort definierten Kennzahlen erheben und regelmäßig fortschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Hörstel sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.
		E1.3	Die Stadt Hörstel sollte konkrete Hardwarestandards für die IT-Ausstattung in den Schulen definieren.
		E1.4	Die Stadt Hörstel sollte ihre Schulen in dem IT-Sicherheitskonzept ebenfalls berücksichtigen.
		E1.5	Die Stadt Hörstel sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Hörstel liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	E2	Die Stadt Hörstel sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

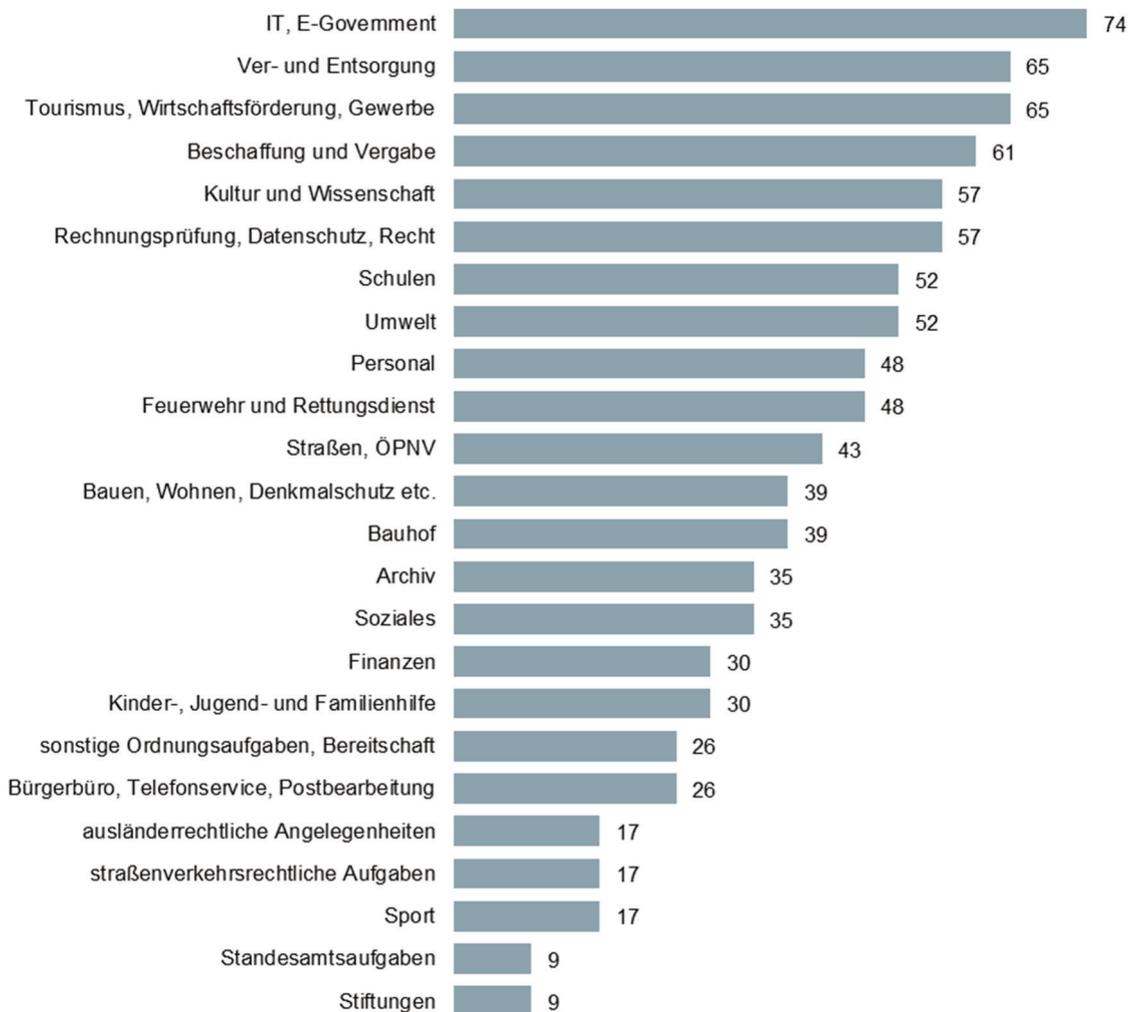
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 23 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

IT und E-Government, Ver- und Entsorgung und Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe.

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 Feuerwehr und Rettungsdienst deutlich als Schwerpunktthema heraus. Danach folgt der Aufgabenblock Archiv. Mit einigem Abstand folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung und Vergabe sowie Umwelt.

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



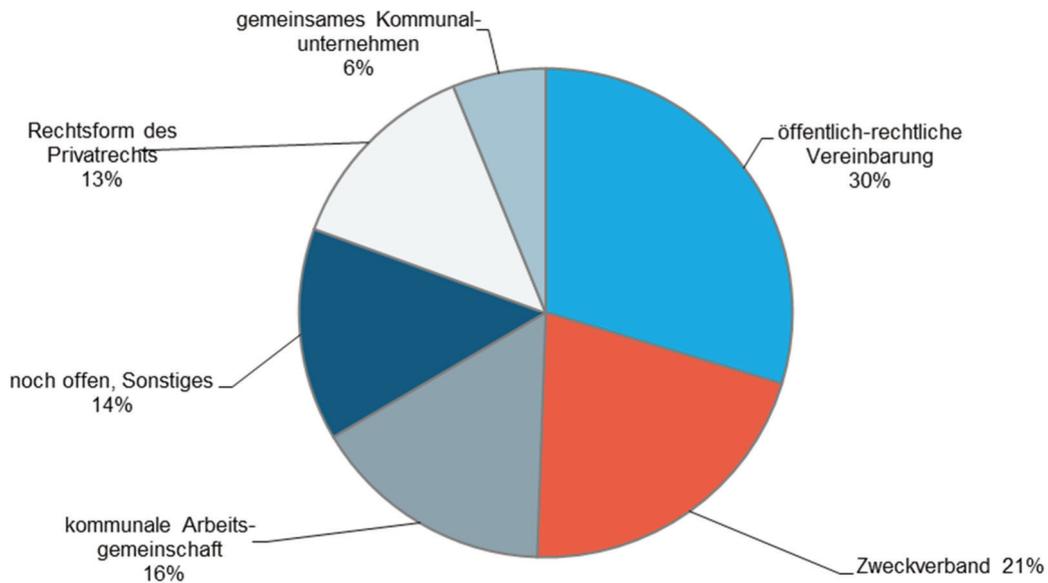
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach den bisherigen Rückmeldungen aus den Kommunen Themen wie IT, E-Government, Ver- und Entsorgung und Wirtschaftsförderung und Touristik ganz oben auf der „Hitliste“.

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



Fast ein Drittel 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



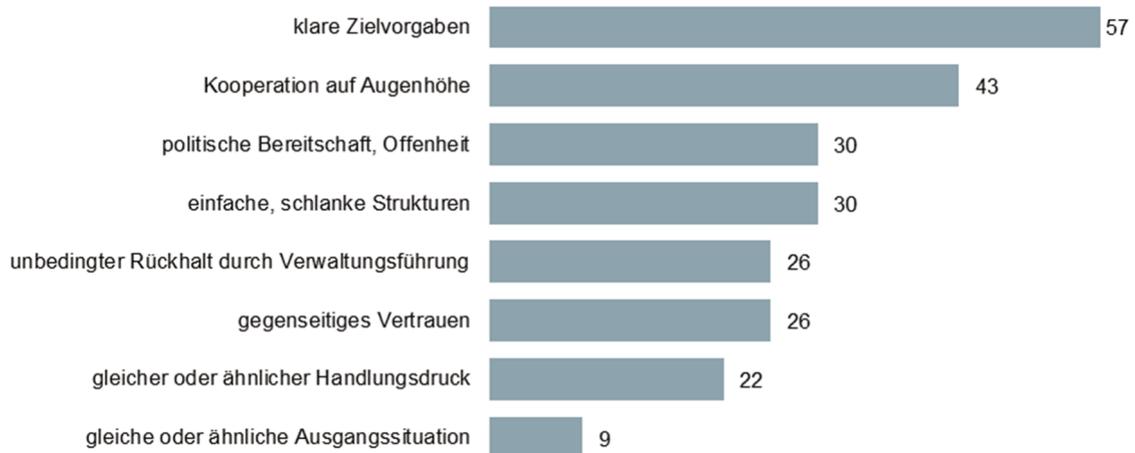
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist 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

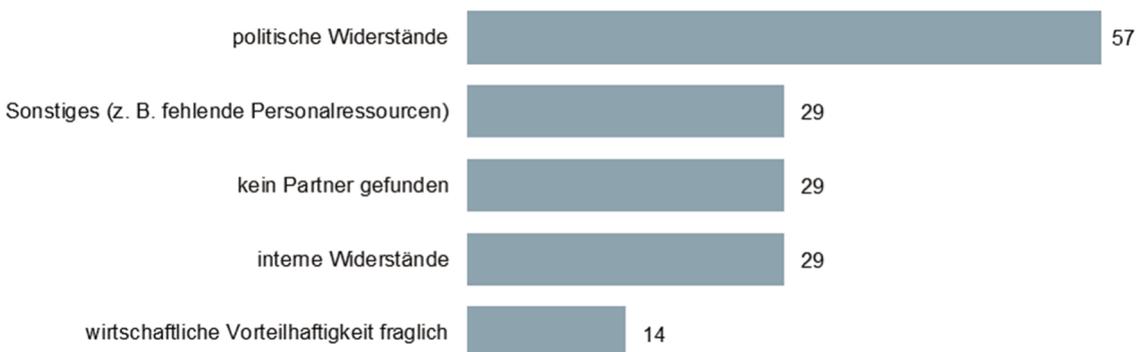


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren klare Zielvorgaben, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

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 lag bei politischen Widerständen. Bemerkenswert ist, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eine untergeordnete Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheint.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hörstel

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

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Hörstel an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, handlungsfähig zu bleiben und damit die Aufgabenerfüllung zu sichern.

Aktuell hat sich der Rat der Stadt Hörstel in seiner Sitzung am 07. Februar 2024 mit dem Thema interkommunale Zusammenarbeit beschäftigt.

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

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Eingliederungsmanagement, Personalabrechnung, Datenschutz, Archiv, Beschaffung/Vergaben, Informationstechnik) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Musikschule).

Besonders erfolgreich ist nach Ansicht der Stadt Hörstel zum Beispiel die Kooperation mit den Gemeinden Recke und Hopsten beim Archiv. Die Stadt Hörstel beschäftigt einen hauptamtlichen Archivar, der gegen Kostenerstattung auch für Recke und Hopsten tätig wird. Zudem habe sich die Kooperation mit dem Kreis Steinfurt und der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) im Bereich Personalabrechnung sowohl finanziell als auch hinsichtlich der Aufgabenerledigung bewährt. Gleiches gelte für die Zusammenarbeit mit der KAAW bei der Digitalisierung.

Die Stadt plant zudem, im Jahr 2024 eine Zusammenarbeit der Feuerwehr der Stadt Hörstel und der Feuerwehr der Stadt Ibbenbüren zur Waldbrandbekämpfung im Teutoburger Wald zu vereinbaren.

Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Hörstel eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen, einen unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung und eine politische Bereitschaft und Offenheit für Kooperationen.

Chancen für neue IKZ-Projekte böten aus Sicht der Stadt Hörstel besonders die Digitalisierung und die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. Zudem könnten zusätzliche finanzielle Anreize und Förderungen die Kommunen unterstützen. Unter anderem seien verstärkte Kooperationen bei Back-Office-Arbeiten in der Finanzbuchhaltung denkbar, z. B. bei Jahresabschlussarbeiten und Bilanzierungsfragen.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 26 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 Hörstel.

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:

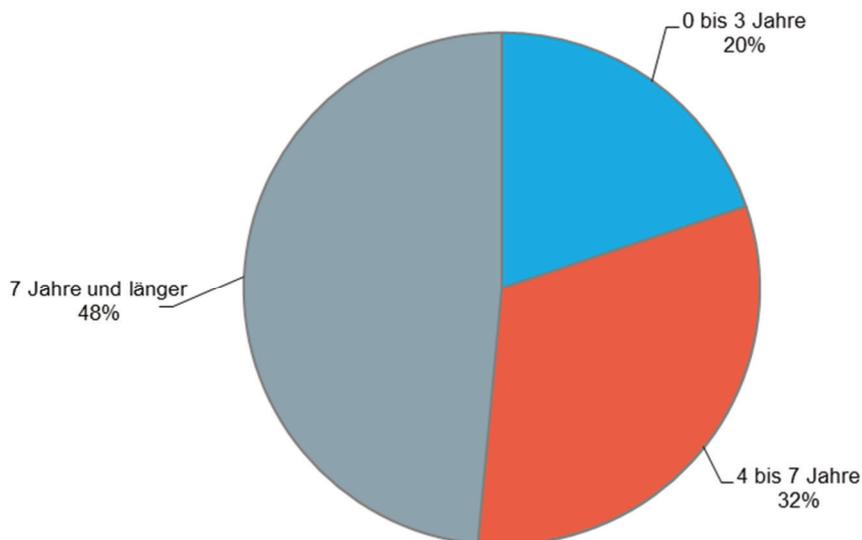
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 21 von 26 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 26 Kommunen (77 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in zwei Fällen (8 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer wahrgenommen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Kreis oder anderen Gemeinden nutzen - nach derzeitigem Umfrageergebnis – lediglich eine Kommunen als Option.

Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021

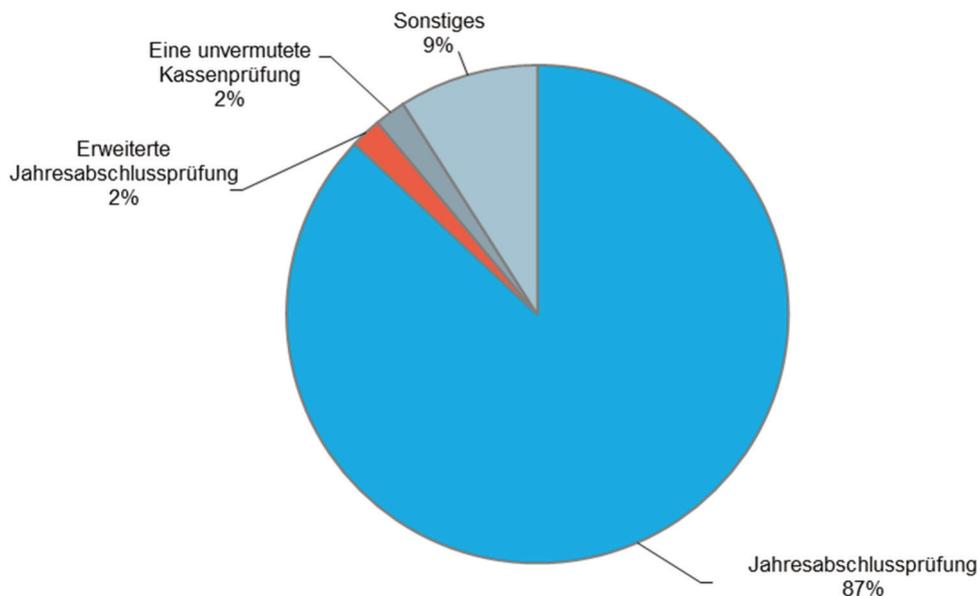


Bei den Kommunen, bei denen ein bzw. eine WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist

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 bzw. die Wirtschaftsprüferin nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht

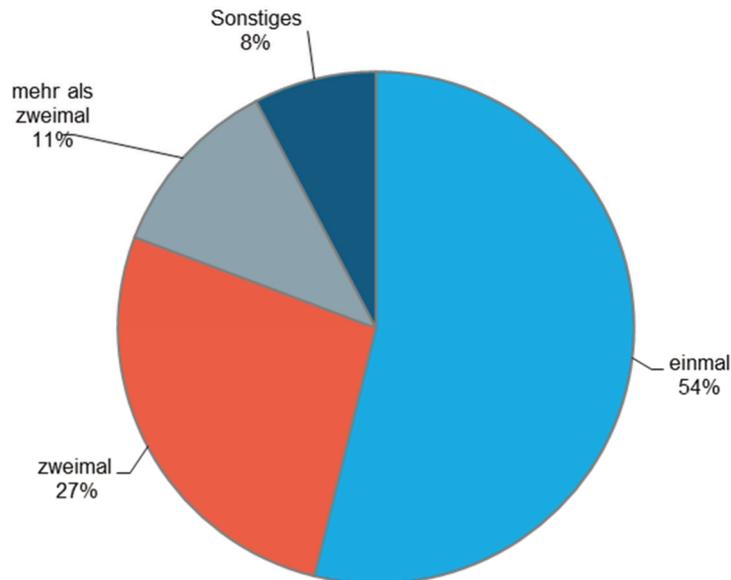
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen und Vergabeprüfungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hörstel

In der Stadt Hörstel werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2008. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat seitdem die Jahresabschlüsse mit Ausnahme der Jahre 2010 und 2012 geprüft. In diesen beiden Jahren hat der Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Hörstel die Prüfung selbst durchgeführt.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Hörstel hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung ihre Haushaltssituation weiter verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein **Handlungsbedarf** zur langfristigen Konsolidierung des städtischen Haushaltes. Dieser resultiert in erster Linie aus den negativen Ergebnisplanungen sowie den absehbaren Reinvestitionsbedarfen in das eigene Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen.

Zwar erzielte die Stadt 2017 bis 2022 überwiegend positive Jahresergebnisse und konnte so die Eigenkapitalausstattung stärken. Hörstel profitierte jedoch, wie viele andere Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen plant die Stadt Hörstel im Haushaltsplan 2024 für die Jahre 2024 bis 2027 ausschließlich mit Jahresfehlbeträgen in Höhe von insgesamt rund 16 Mio. Euro, die zudem haushaltswirtschaftlichen Risiken unterliegen. Weiterhin plant die Stadt ihre Kreditverbindlichkeiten zu erhöhen.

Im Einzelnen führten die erzielten **Jahresüberschüsse** zu einer signifikanten Erhöhung der Ausgleichsrücklage. Diese beläuft sich 2022 auf 15,6 Mio. Euro. Obwohl sich für 2023 nach erster Prognose erneut ein Jahresüberschuss abzeichnet, ist die Planung der Jahre 2024 bis 2027 durchweg negativ. Eine kurze defizitäre Haushaltsphase könnte die Stadt durch den Bestand der Ausgleichsrücklage auffangen. Trotz dieser Ausgangslage sollte die Stadt Hörstel fortlaufend präventive Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten. Dies würde, sofern sich wider Erwarten die mittelfristige Planung negativ verändert, eine kurzfristige Reaktionsmöglichkeit gewährleisten.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Hörstel bei. Im interkommunalen Vergleich 2022 ist die Eigenkapitalquote leicht überdurchschnittlich. Die im Haushaltsplan 2024 ausgewiesenen Fehlbeträge für die Jahre 2024 bis 2027 von insgesamt rund 16 Mio. Euro führen zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals. Insgesamt zeigt die Analyse der Ist-Daten aber auch, dass die Stadt in den vergangenen Jahren sehr vorsichtig und zurückhaltend plante. Die im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 analysierten Jahresabschlüsse fallen überwiegend deutlich positiver aus, als in den Haushaltsplänen zuvor geplant.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Hörstel sind leicht angestiegen. Einwohnerbezogen sind sie im Jahr 2022 geringer als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Liquiditätskredite wurden im gesamten Betrachtungszeitraum nicht bilanziert.

Die **Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens** ist unausgeglichen. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten in Teilen Überalterungen. Auch die Verkehrsflächen weisen eine fortgeschrittene Abnutzungsstruktur auf. Daraus ergeben sich in einigen Fällen hohe Investitionsbedarfe. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wird die Stadt voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit steigen.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Hörstel liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung ihrer Haushaltswirtschaft** nur zum Teil rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden zwischen Dezember des Vorjahres und Februar des laufenden Jahres beschlossen. Die Jahresabschlüsse sind jeweils fristgerecht festgestellt. Über die regelmäßigen Finanzzwischenberichte sowie maßnahmenbezogenen Unterrichtungen in den jeweiligen Gremien verfügen die Beteiligten weitestgehend über aktuelle wesentliche Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Die Stadt hat hier jedoch weitere Verbesserungspotentiale erkannt.

Die **Analyse der Jahresergebnisse** zeigt, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen maßgeblich für die überwiegend positiven Jahresergebnisse sind. Die Stadt Hörstel hat allgemeine Aufwandssteigerungen seit 2017 auch durch Verbesserungen bei diesen schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgeglichen. Dazu zählen insbesondere die Erträge aus der Gewerbesteuer und die Anteile an den Gemeinschaftssteuern. Diese schwankungsanfälligen Positionen sind für die Stadt jedoch nur begrenzt zu beeinflussen. Sollten die bisher günstigen Rahmenbedingungen für Hörstel stagnieren oder sich verschlechtern, macht dies Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Angesichts steigender Verbindlichkeiten, sinkender Rücklagen und haushaltswirtschaftlicher Risiken sollte die Stadt die Krisenfestigkeit ihrer Haushaltswirtschaft sichern. Die zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht abzusehenden allgemeinen Preissteigerungen stellen sich daher als beachtliche Herausforderung für den städtischen Haushalt dar.

Die Stadt Hörstel überträgt im Betrachtungszeitraum überwiegend **Ermächtigungen für investive Auszahlungen** in das Folgejahr. In 2022 kann Hörstel die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu 42 Prozent tatsächlich umsetzen. Hier sollte die Stadt die Haushaltsansätze kritisch hinterfragen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch realistisch umsetzbar sind.

Durch den gezielten Einsatz von **Fördermitteln** kann die Stadt Hörstel die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen mindern und Liquiditätszuflüsse generieren. Zu diesem Zweck werden durch die Fachbereiche in Hörstel Fördermittel sowohl dezentral als auch zentral bei der Stabstelle „Wirtschaftsförderung und Nachhaltigkeit“ akquiriert. Strategische Rahmenbedingungen hat Hörstel bisher nicht schriftlich festgelegt. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Stadt mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich fixiert. Ferner kann Hörstel die unterstützende Funktion der Stabstelle „Wirtschaftsförderung

und Nachhaltigkeit“ nutzen, um an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen zu gewinnen.

Die Stadt verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Die Stadt hat sich hierfür in beiden Bereichen verbindliche Handlungsrahmen in Form einer Dienstanweisung und Richtlinie geben. Durch diese werden die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festgelegt. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

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 Hörstel ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Hörstel 2017 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2024	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	-*

* Die Haushaltssatzung inkl. dem Haushaltsplan 2024 wurde nach Abschluss der operativen Prüfung beschlossen. Die Daten konnten im Einzelnen nicht mehr in den Prüfungsbericht aufgenommen werden. Wir haben jedoch im Nachgang der Prüfung den Bericht noch um Hinweise auf den Haushaltsplan 2024 ergänzt.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2016 berücksichtigt. Die Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2017.

Die Stadt Hörstel ist nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen (Befreiung nach § 116a Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)). In den gesamtabschlussrelevanten Kennzahlenvergleichen legt die gpaNRW die Werte des Kernhaushaltes zugrunde.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Hörstel kann ihren Haushalt im Betrachtungszeitraum mindestens fiktiv ausgleichen. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Hörstel 2017 bis 2023

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

* Nach Rückmeldung der Verwaltung zeichnet sich eine gegenüber der ursprünglichen Planung erhebliche Ergebnisverbesserung ab.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Da die Stadt Hörstel im Betrachtungszeitraum stets über eine Ausgleichsrücklage verfügt, kann sie ihren Haushalt auch bei negativen Jahresergebnissen fiktiv ausgleichen. Die Rücklagen entwickeln sich in der Stadt dabei wie folgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hörstel 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	739	5.084	-358	2.113	2.211	-632
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.182	12.267	11.909	14.022	16.233	15.601
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	52.516	52.415	52.376	52.405	52.424	52.460
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	0,55	positives Ergebnis	positives Ergebnis	0,92

In der letzten überörtlichen Prüfung waren in den sechs geprüften Jahren noch die Hälfte der Jahresergebnisse negativ. Daraus ergab sich ein durchschnittliches Jahresdefizit von rund 0,12 Mio. Euro. Im aktuellen Betrachtungszeitraum schafft es die Stadt Hörstel hingegen jährlich einen Überschuss von rund 1,53 Mio. Euro im Durchschnitt zu erzielen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hörstel in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN) - Stand Haushaltsplan 2023 -

Kennzahlen	2023**	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-55,84	-858	-993	-141
Ausgleichsrücklage* in Tausend Euro	15.546	14.687	13.694	13.552
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	52.460	52.460	52.460	52.460
Fehlbetragsquote in Prozent	-0,08	-1,26	-1,48	-0,21

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

** Nach Auskunft der Verwaltung zeichnet sich eine gegenüber der ursprünglichen Planung erhebliche Ergebnisverbesserung ab.

Trotz überwiegend positiver Jahresergebnisse in den zurückliegenden Jahren 2017 bis 2022 plante die Stadt Hörstel im Haushaltsplan 2023 in den Jahren 2023 bis 2026 mit negativen Jahresergebnissen von summiert 2,05 Mio. Euro. In dem nach Abschluss dieser Prüfung verabschiedeten Haushalt 2024 plant die Stadt Hörstel für die Jahre 2024 bis 2027 sogar mit Defiziten von insgesamt rund 16 Mio. Euro. Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Planung für 2023 erheblichen Ergebnisverbesserung des Jahresergebnisses 2023 kann die Ausgleichsrücklage die Plan-Defizite 2024 bis 2027 jedoch noch vollständig kompensieren.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 konnte die Stadt Hörstel mit Ausnahme der Jahre 2019 und 2022 positive Jahresergebnisse erzielen. Dabei wurden die Jahresergebnisse auch von der konjunkturellen Entwicklung getragen.

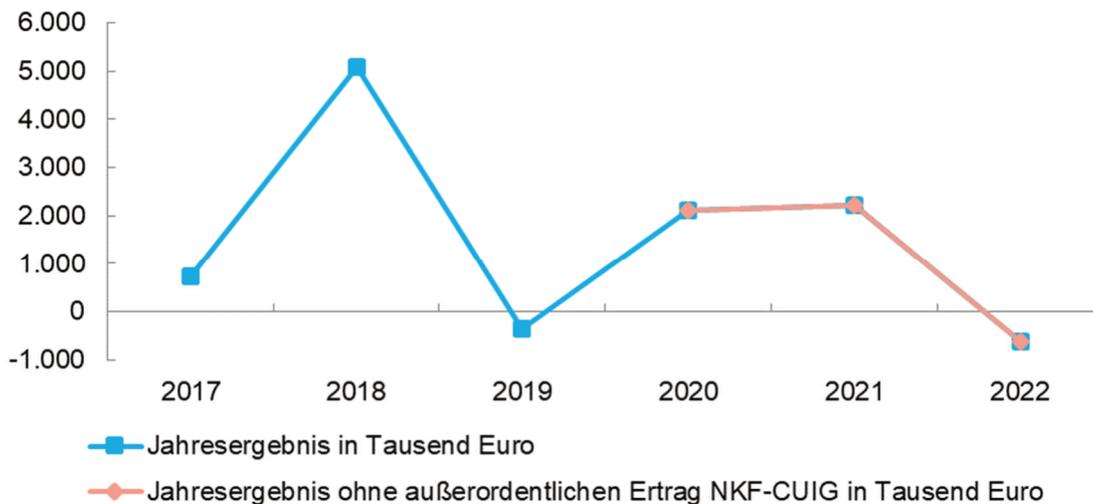
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis PLAN	0	0	-540	930	160	-2.200
Jahresergebnis IST	739	5.084	-358	2.113	2.211	-632
Abweichung	+739	+5.084	+182	+1.183	+2.051	+1.568

Die **Stadt Hörstel** erzielt in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen sind besonders im Jahr 2018 erheblich.

Jahresergebnisse Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022



Die Jahresergebnisse der Stadt Hörstel sind im Betrachtungszeitraum überwiegend positiv. Sie schwanken in einer deutlichen Bandbreite zwischen minus 0,63 Mio. Euro und 5,08 Mio. Euro. Lediglich 2019 und 2022 hat die Stadt Hörstel im Betrachtungszeitraum ein Defizit ausgewiesen.

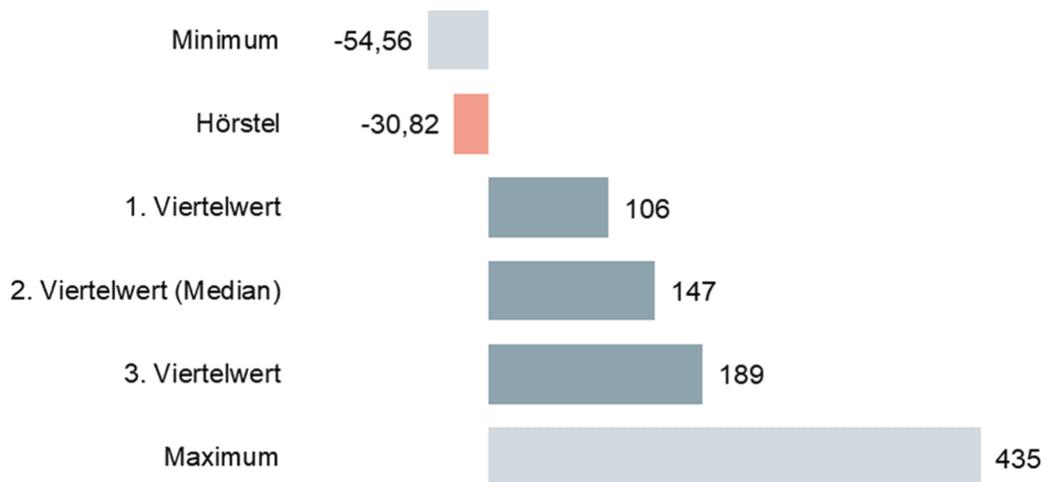
Zu den Jahresergebnissen und den Überschüssen haben die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie bei der Gewerbesteuer. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des coronabedingten Rückgangs in 2020 grundsätzlich stetig an. Für den Eckjahresvergleich 2017 und 2022 ergibt sich für sie eine Zunahme um rund 28 Prozent bzw. um 2,19 Mio. Euro auf 9,90 Mio. Euro. Bei einem

seit 2015 unveränderten Hebesatz zeigen die Gewerbesteuererträge zwar einen positiven Trend, unterliegen im Betrachtungszeitraum jedoch auch größeren Schwankungen. Für den Eckjahresvergleich 2017 und 2022 ergibt sich für sie eine Zunahme um rund 25 Prozent bzw. 2,43 Mio. Euro auf 12,1 Mio. Euro. Die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von rund 1,33 Mio. Euro stützt das Jahresergebnis maßgeblich.

In den Jahren von 2017 bis 2022 hat die Stadt Rücklagen im Umfang von insgesamt 8,36 Mio. Euro aufbauen können.

Nach dem NKF-CUIG¹⁰ hat die Stadt Hörstel die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung darzustellen und ggf. als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. In den Jahren 2020 bis 2022 konnten die Haushaltsbelastungen jedoch noch vollständig kompensiert werden, eine Ausweisung von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG erfolgte daher nicht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Die Stadt Hörstel weist im Jahresabschluss 2022 ein Defizit von 0,63 Mio. Euro aus. Mit einem Jahresergebnis 2022 von -30,82 Euro pro Einwohner positioniert sich die Stadt unterhalb des 1. Viertelwertes.

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 2022, 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 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Pandemiebedingte außerordentliche Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG hat die Stadt nicht gebucht. Insoweit entfällt eine ansonsten vorzunehmende Bereinigung als Sondereffekt bei dieser Berechnung. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Hörstel in Tausend Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	2022
Jahresergebnis	-632
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	17.315
- Bereinigung der Sondereffekte	0
= Bereinigtes Jahresergebnis	-17.947
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	17.311
= Strukturelles Ergebnis	-636

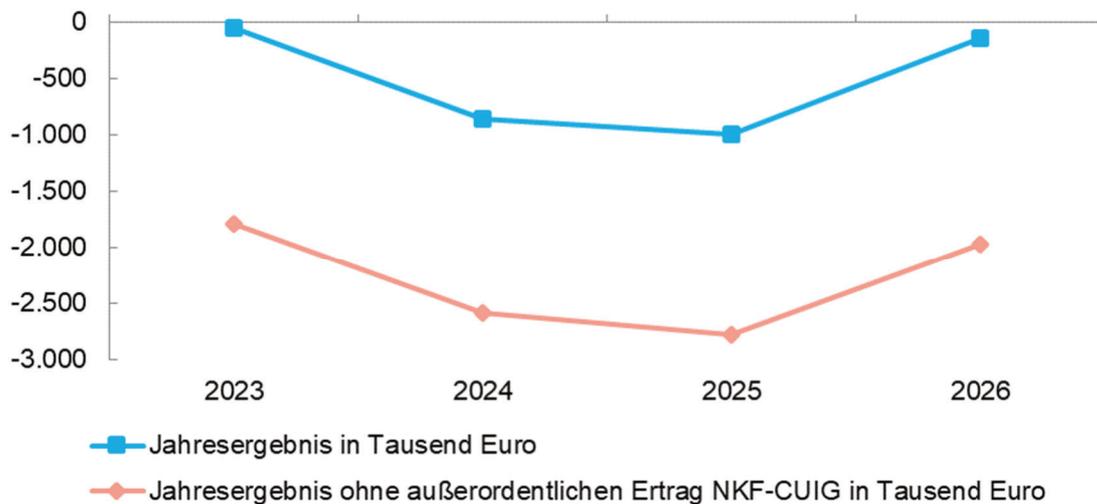
Nach der Modellrechnung ist das strukturelle Ergebnis der Stadt Hörstel im Haushaltsjahr 2022 negativ und spiegelt damit das tatsächlich erzielte Ergebnis wider. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass sich die Stadt Hörstel 2022 in einer strukturell unausgeglichene Haushaltssituation befindet.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planergebnisse der Stadt Hörstel sind durchgehend negativ. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

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 Hörstel in Tausend Euro 2023 bis 2026



Die **Stadt Hörstel** plant nach dem Haushaltsplan 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 2,05 Mio. Euro. Ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG beläuft sich das Defizit auf 9,14 Mio. Euro. Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird daher voraussichtlich mit dem Jahr 2023 auslaufen und damit zu signifikanten Erhöhungen der geplanten Jahresfehlbedarfe ab 2024 führen.

Die nach der überörtlichen Prüfung beschlossene Haushaltssatzung inkl. Haushaltsplan 2024 enthält keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr. Die Planergebnisse 2024 bis 2027 sind durchgehend negativ. Das kumulierte Defizit beträgt rund 16 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. Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2026 in Tau- send Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	12.089 (12.325)	14.015	1.926 (1.690)	3,77 (3,27)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*	11.612 (10.818)	14.061	2.449 (3.243)	4,90 (6,77)
Schlüsselzuweisungen vom Land*	1.182 (1.201)	3.429	2.247 (2.228)	30,51 (30,00)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	7.844	9.695	1.851	5,44
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.096	794	-302	-7,74
Übrige Erträge	12.346	14.067	1.721	3,32
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.170	9.046	1.876	5,98
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.731	9.248	1.517	4,58
Steuerbeteiligungen*	968 (1.414)	1.182	214 (232)	5,12 (-4,37)
Allgemeine Kreisumlage*	7.658 (7.296)	8.617	959 (1.321)	2,99 (4,25)
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	274	1.137	863	42,77
Übrige Aufwendungen	22.999	26.972	3.973	4,06

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ergänzt.

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

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

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

nungsbasis. Die gpaNRW vergleicht bei diesen Positionen daher den Wert zum Ende des Planungszeitraums mit dem Mittelwert der letzten fünf Jahre. Eine hohe Differenz könnte Anhaltspunkt für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sein.

Erträge

- Die **Gewerbsteuer** bleibt in der Haushaltsplanung die wichtigste Ertragsposition der Stadt Hörstel. Sie macht im Durchschnitt rund ein Viertel der ordentlichen Erträge aus. Dabei ist die Planung der Gewerbsteuer in Hörstel wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen. Das Gewerbesteueraufkommen unterliegt in Hörstel erkennbaren Schwankungen. 2018 bis 2022 liegt dieses durchschnittlich bei 12,33 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 10,24 Mio. Euro (2020) bis 14,79 Mio. Euro (2018). Die Gewerbesteuererträge 2018 und 2021 haben die Planungen deutlich übertroffen. Die Stadt Hörstel plant die Gewerbesteuer auf Basis der vorläufigen Gewerbesteuererträge in 2022 bei gleichzeitiger Beachtung der besonderen örtlichen Begebenheiten und der Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹. Vor diesem Hintergrund ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht zu erkennen.
- In 2022 machen die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) 25,31 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Im Eckjahresvergleich 2022 und 2026 geht die Stadt insgesamt von einer Steigerung von 2,45 Mio. Euro aus. Die Grundlage der mittelfristigen Planungsansätze bilden die Orientierungsdaten des Landes. Die Planung der Stadt ist insgesamt nachvollziehbar. Die tatsächlichen Ergebnisse hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Lage ab.
- Die Stadt Hörstel plant für 2023 **Schlüsselzuweisungen** auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2023 in Höhe von rund 2,8 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisung erhöht sich gegenüber 2022 um 1,63 Mio. Euro. Die Fortschreibung ab 2024 erfolgt oberhalb der Orientierungsdaten. In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.
- Der Anstieg bei den **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelten** resultiert hauptsächlich aus der nun in dieser Position zu veranschlagenden Nutzungsentgelte für Flüchtlingsunterkünfte. Bisher wurden die Mieten angekaufter und angemieteter Unterkünfte unter den privatrechtlichen Leistungsentgelten veranschlagt. Diese stehen im Kontext zu den Aufwendungen für die Betreuung von Geflüchteten und insbesondere den kalkulierten höheren Zuschussbedarfen im Bereich der Asylbewerberleistungen. Für die Begründung des Rückgangs der **privatrechtlichen Leistungsentgelte** wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen.

¹¹ 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 – 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung).

Die Stadt Hörstel plant ihre Ertragspositionen vorsichtig und überwiegend nachvollziehbar. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plandaten unterliegen naturgemäß Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plandaten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Es ist somit für die Stadt besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die Erträge gegenüber den geplanten Ansätzen im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen

- Die Stadt Hörstel kalkuliert die **Personalaufwendungen** auf Grundlage der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und unter Berücksichtigung von angenommenen Besoldungs- und Tarifierpassungen sowie tariflichen Stufensteigerungen. Der Planansatz 2023 sieht im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2022 aufgrund von Stellenplanausweitungen eine Steigerung von 18,92 Prozent vor. In den Folgejahren 2024 bis 2026 steigen die Personalaufwendungen nur noch um 1,99 Prozent jährlich. Ausgehend von 2022 beträgt die jährliche Änderung bis 2026 durchschnittlich 5,98 Prozent. Inwieweit die Konsolidierung auch in den nächsten Jahren gelingt, gerade im Hinblick auf ständig steigende Anforderungen an die Stadt, bleibt abzuwarten. Der Haushaltsansatz wurde in den letzten Jahren durchschnittlich um rund 0,23 Mio. Euro unterschritten, zuletzt im Jahresabschluss 2022 um ca. 0,31 Mio. Euro. Im Ergebnis bleibt daher abzuwarten, ob die Stadt ihre Planansätze bei den Personalaufwendungen halten kann.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** variieren nach den Jahresabschlüssen deutlich, wobei das Jahr 2021 mit 9,86 Mio. Euro ein erkennbar höheres Niveau aufweist. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 betragen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durchschnittlich 7,36 Mio. Euro jährlich. Ursächlich für die Entwicklung in 2021 sind Rückstellungszuführungen für die Grundschulen in Hörstel und Riesenbeck-Birgte sowie für die Sanierung der OGS-Küche in Riesenbeck. Die Planung für 2023 geht im Vergleich zum Vorjahresergebnis von einem Anstieg um 44,1 Prozent aus. Größere Abweichungen gegenüber dem Vorjahr ergeben sich aus den Bereichen Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude. Im Jahr 2023 sind an dieser Stelle höhere Bewirtschaftungskosten für die städtische Infrastruktur aufgrund des Krieges gegen die Ukraine veranschlagt. Im mittelfristigen Planungszeitraum bildet die Stadt Hörstel einen leicht rückläufigen Ansatz bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von durchschnittlich jährlich 9,49 Mio. Euro. Die in den vorangegangenen Haushaltsplänen 2017 bis 2021 angesetzten mittelfristigen Planungsansätze erwiesen sich retrospektiv durchgängig als zu gering geplant. Die Stadt sollte sicherstellen, dass die geplanten Haushaltsansätze, gegebenenfalls durch Einspar- bzw. Konsolidierungsmaßnahmen, eingehalten werden. Für den Haushaltsplan 2024 sollte die Stadt die Planungsansätze der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen erneut prüfen und ggf. höhere Steigerungen ansetzen.

- Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich nachvollziehbar und entsprechend der geplanten Steigerungsraten bei der Gewerbesteuer.

Bei den Transferaufwendungen fällt insbesondere die **Kreisumlage** ins Gewicht. Für 2023 plant Hörstel mit einer Kreisumlage von 8,76 Mio. Euro. Als Planungsgrundlage wird das jeweiligen Eckdatenschreiben zum Entwurf des Kreishaushalts herangezogen. Dadurch lagen die Ist- und Plandaten in den vergangenen Jahren nah beieinander – die durchschnittliche Abweichung beträgt lediglich 1,29 Prozent. Bis 2026 plant die Stadt mit einer schwankenden Kreisumlage zwischen 8,62 Mio. Euro und 9,18 Mio. Euro. Ob sich die Planung der Kreisumlage in dieser Form realisiert bleibt abzuwarten, da der Kreis Steinfurt bis 2026 von einem weiter steigenden Kreisumlagebedarf ausgeht. Entwickelt sich zudem die Finanzkraft der Stadt Hörstel günstiger als derzeit geplant, hätte dies zur Folge, dass sich zudem auch der städtische Anteil am Umlagebedarf des Kreises erhöht. Die gpaNRW sieht in der eher optimistischen Planung der Kreisumlage ab 2023 daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Im Aufwandsbereich fällt vor allem die Entwicklung der **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** auf. Ausgehend von 2022 steigen diese bis 2026 jährlich um rund 42,77 Prozent. Der Planansatz für 2023 sieht eine Anhebung der Zinsaufwendungen um rund 43,59 Prozent auf 0,39 Mio. Euro vor. 2026 rechnet die Stadt mit Zinsaufwendungen in Höhe von 1,14 Mio. Euro. Ein steigendes Zinsniveau hat direkte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Es erhöht die Kosten für Kredite und verteuert damit die Finanzierung notwendiger Investitionen in den Erhalt und Ausbau des städtischen Anlagevermögens. Vor dem Hintergrund der erheblichen Investitionsmaßnahmen in den kommenden Jahren steigt der Zinsaufwand entsprechend deutlich an. Die Kredite gewinnen bei der Stadt Hörstel daher zunehmend an Bedeutung. Es bleibt, auch im Hinblick auf die weitere Zinsentwicklung und das bestehende Zinsänderungsrisiko, zu beobachten, ob die Ansätze ausreichen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus aus jetziger Sicht noch nicht abzuleiten.

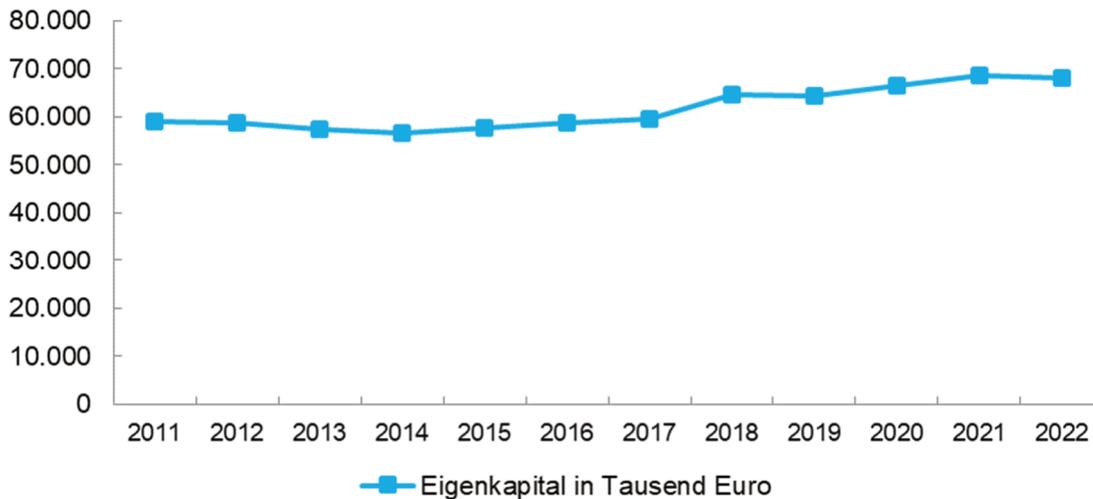
Insgesamt betrachtet bestehen auch bei den Aufwendungen haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten machen sich bereits jetzt bemerkbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Der noch im letzten Prüfungszeitraum eingetretene Eigenkapitalverzehr konnte gestoppt werden. Durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse hat die Stadt Hörstel ihr Eigenkapital erhöhen können.
- Die Stadt Hörstel weist im interkommunalen Vergleich eine leicht überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf.

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 Hörstel in Tausend Euro 2011 bis 2022



Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich das Eigenkapital der Stadt Hörstel weiter erhöht. Diese Entwicklung folgt allerdings nicht einem durchgehenden Trend. Ausgehend von 2011 reduziert sich das Eigenkapital bis 2014 um rund vier Prozent. Die Stadt verzehrt in diesem Zeitraum ca. 2,42 Mio. Euro. Ab 2015 gelingt es der Stadt Hörstel die Dynamik des Rückgangs zu stoppen und den Trend nachhaltig umzukehren. Die überwiegend positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre tragen maßgeblich zum Aufbau des Eigenkapitals bei.

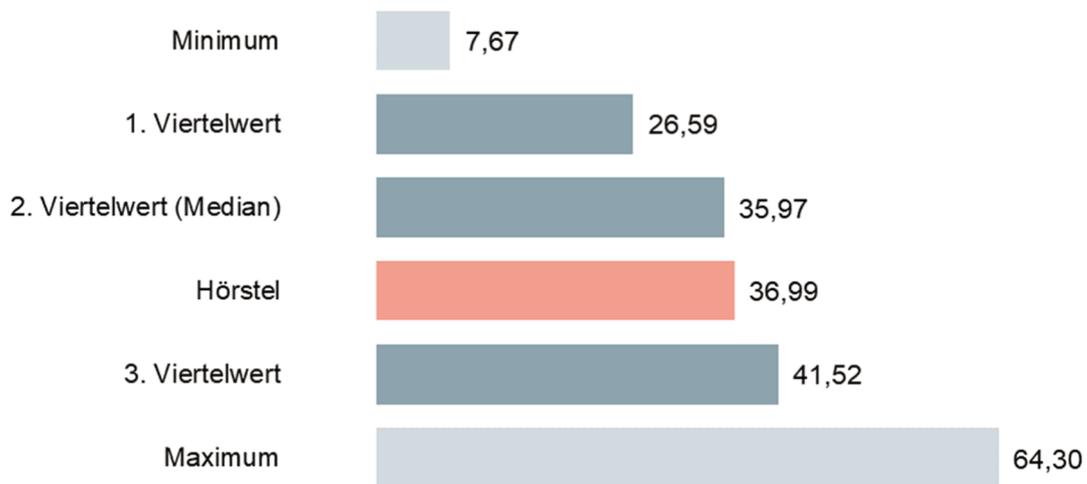
Eigenkapital Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital 1	59.698	64.682	64.285	66.427	68.658	68.062
Eigenkapital 2	122.721	127.986	126.901	133.087	135.253	133.921

Die Zunahme des Eigenkapitals 2 in dem Zeitraum mit 11,20 Mio. Euro fällt im Vergleich zum Anstieg des Eigenkapitals 1 deutlich höher aus. Zum 31. Dezember 2022 beträgt es 133,92 Mio. Euro. Dieses resultiert daraus, dass zu dem vorgenannten Zuwachs beim Eigenkapital 1 die Sonderposten für Zuwendungen um 3,10 Mio. Euro gestiegen und die für Beiträge um 0,26 Mio. Euro gesunken sind.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die Stadt Hörstel positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit einer Eigenkapitalquote 1 nahe dem Median.

Bei der Eigenkapitalquote 2, die neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen berücksichtigt, bewegt sich die Stadt Hörstel nahe dem 3. Viertelwert.

Die Stadt plant ab 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2026 um insgesamt rund 2,05 Mio. Euro verringern. Die Ausgleichsrücklage wird sich dadurch im mittelfristigen Planungszeitraum von 15,6 Mio. Euro auf 13,55 Mio. Euro verringern. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 13 Prozent.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ erläutert, plant die Stadt Hörstel diesen außerordentlichen Ertrag in Höhe von 1,73 Mio. Euro in 2023 auszuweisen. Die Option der Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage würde zu einer Verringerung dieser von 52,46 Mio. Euro auf 50,73 Mio. Euro führen. Sollte sich die Stadt aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 34.600 Euro jährlich.

1.3.5 Schulden und Vermögen

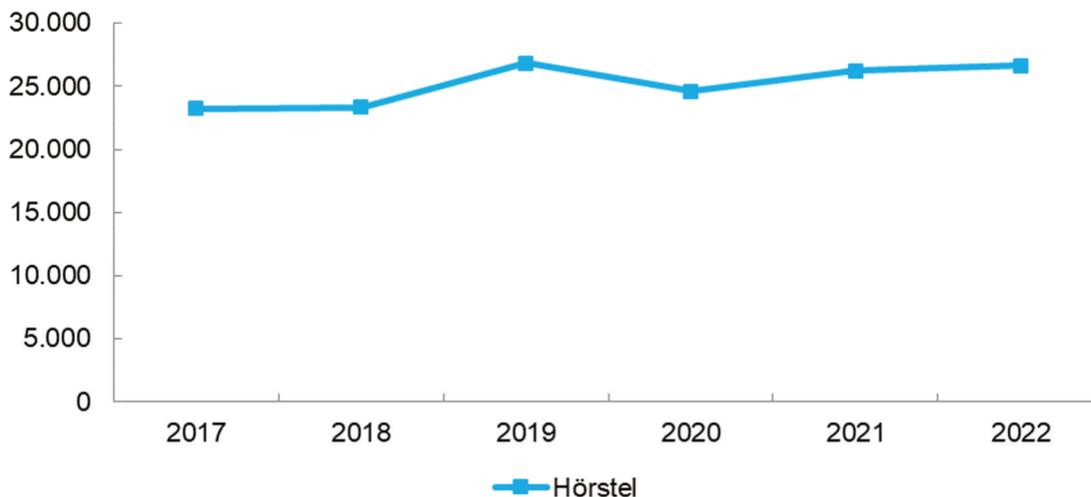
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren 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 Verbindlichkeiten der Stadt Hörstel haben sich seit der letzten Prüfung etwas erhöht. Sie sind einwohnerbezogen dennoch geringer als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen.
- ➔ In den künftigen Haushaltsjahren plant die Stadt mit einem hohen Investitionsvolumen. Für dessen Finanzierung sind neue Investitionskredite und damit Nettoneuverschuldungen kalkuliert.

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 Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022



Für die Jahre 2017 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der **Stadt Hörstel** mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur

hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hörstel sind in der Anlage in Tabelle Nr. 5 dargestellt.

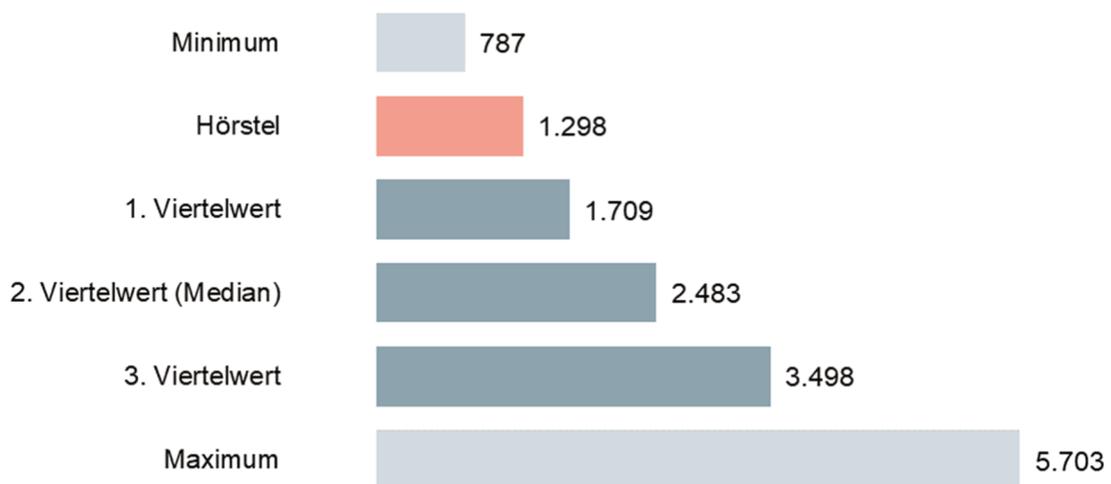
Die Verbindlichkeiten des Konzerns Hörstel sind 2017 bis 2022 um 3,38 Mio. Euro auf rund 28,2 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von 14,55 Prozent. Hauptgrund hierfür ist die Aufnahme von Investitionskrediten im Kernhaushalt der Stadt Hörstel, u. a. zur Finanzierung des Neubaus und der Erweiterung der Gesamtschule Hörstel. Im Jahresabschluss 2022 sind zudem erstmalig in der Bilanz Ausleihungen an verbundene Unternehmen in Höhe von 0,79 Mio. Euro aktiviert worden.

Den zweitgrößten Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden 2022 die erhaltenen Anzahlungen mit 6,73 Mio. Euro. Gegenüber 2017 liegen sie 2022 um 1,3 Mio. Euro höher und bilden im Zeitreihenvergleich ihren Höchstwert. Hörstel bilanziert unter den erhaltenen Anzahlungen Zuwendungen und Beiträge für noch nicht abgeschlossene Investitionsmaßnahmen. Neben den Investitionspauschalen des Landes oder Erschließungsbeiträgen sind zudem Beträge aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ passiviert, die bisher noch nicht für ihre investiven Zwecke verbraucht werden konnten.

Der Kernhaushalt ist insgesamt dominierend bei den Gesamtverbindlichkeiten. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen liegen 2022 bei 3,19 Prozent.

Die wie erläutert ermittelten Gesamtverbindlichkeiten Konzern hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Gesamtverbindlichkeiten Konzern vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner sind im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 im interkommunalen Vergleich erkennbar unterdurchschnittlich.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel 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.

Anlagenabnutzungsgrade Anlagevermögen Hörstel 2022

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Hörstel in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	30	62,33
Verwaltungsgebäude	40	80	71	17	75,94
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	34	42,57
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	73	47	35,89
Schulen – alle Schulformen	40	80	60	35	41,72

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Hörstel in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent
	von	bis			
Schulsporthallen	40	60	60	12	80,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	24	52,00
Abwasserkanäle	50	80	50	30	40,35
Hallenbad	40	70	70	15	78,57
Verkehrsflächen	30	60	51	17	67,31

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

Bei den **Verkehrsflächen**¹² zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 67,31 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Stadt Hörstel liegt oberhalb dieses Richtwertes.

Der Bilanzwert beim Straßennetz ist im Eckjahresvergleich 2017 zu 2022 um rund 3,59 Mio. Euro gesunken. Die Investitionen waren somit niedriger als der Werteverzehr. Dies wird auch durch die Investitionsquote (in 2021 beträgt diese 61,8 Prozent) deutlich. Der schon in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellte Abwärtstrend wird damit fortgesetzt. Ausgehend von 2011 hat sich die Bilanzposition von 40,52 Mio. Euro auf nunmehr 30,57 Mio. Euro reduziert.

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** in der Stadt Hörstel betrachtet.

Die Stadt Hörstel hat sich bei der überwiegenden Anzahl der Gebäude und baulichen Anlagen für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Durch lange Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die Anlagenabnutzungsgrade einiger Gebäudeklassen und damit der Verzehr des städtischen Anlagevermögens sind seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. In einigen Bereichen konnte die Stadt die Abnutzung jedoch verlangsamen oder sogar reduzieren.

Für die Schulgebäude, die bei Kommunen oftmals das volumenträchtigste Immobilienvermögen darstellen, hat die Stadt Hörstel eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht hier eine Nutzungsdauer von 40 bis 80 Jahren vor. Die Anlagenabnut-

¹² Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswegen, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

zungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer zum 31. Dezember 2022 einen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von rund 42 Prozent. Die Einschätzung der Stadt Hörstel bestätigt die rechnerisch ermittelte Abnutzung. Kurz- bis mittelfristig ist demnach kein hoher Investitionsbedarf zu erwarten.

Auch bei den Abwasserkanälen liegt die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer bei lediglich 40,35 Prozent. Aufgrund stetiger Investitionen wird mit einer soliden Restnutzungsdauer von ungefähr 30 Jahren gerechnet. Ein hoher Investitionsbedarf ist hier ebenfalls nicht zu erwarten.

Die Schulsporthallen weisen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent eine fortgeschrittene Abnutzung auf. Hier plant die Stadt im Haushaltsplan 2023 geringfügige Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Kurz- bis mittelfristig wird hier höchstwahrscheinlich ein nennenswerter Investitionsbedarf entstehen.

Bei der Stadt Hörstel bestand, wie bei zahlreichen anderen Kommunen, die Notwendigkeit zur Sanierung oder zum Neubau von Feuerwehrgeräthäusern. In den letzten Jahren wurden neue Feuerwehrgeräthäuser in den Ortsteilen Riesenbeck, Dreierwalde und Bevergern errichtet und in Betrieb genommen. Diese Investitionsmaßnahmen haben sich reduzierend auf die betreffenden Anlagenabnutzungsgrade ausgewirkt.

Bei einigen Gebäuden, wie z. B. den Verwaltungsgebäuden und dem Hallenbad, besteht bereits seit längerem ein erhöhter Sanierungsbedarf. Investitionen sind hier in den letzten Jahren nur zurückhaltend durchgeführt worden. Auch geplante Instandhaltungen konnten nur teilweise realisiert werden. Im Haushaltsplan 2023 ist für den Bereich Verwaltungsgebäude ein Neubau in Hörstel eingeplant. Hierfür wird mit investiven Auszahlungen ab 2023 in Höhe von rund 13 Mio. Euro geplant. Daneben sollen ebenfalls in den kommenden Jahren die Verwaltungsgebäude Kalixtusstr. 6 und Sünte-Rendel-Str. 14/16 saniert werden.

Im Bereich der baulichen Unterhaltung bestehen zum 31. Dezember 2022 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen in Höhe von 2,56 Mio. Euro. Zu den wesentlichen Positionen gehören diverse Maßnahmen an den Grundschulen in Hörstel und Riesenbeck-Birgte in Höhe von insgesamt 2,11 Mio. Euro.

Investitionsquoten Hörstel in Prozent 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	8.272	6.229	12.715	7.580	7.057	6.662
davon: Zuschreibungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Werteverzehr in Tausend Euro						
Abgänge Anlagevermögen	289	1.607	1.394	1.749	-584	105
+ Abschreibungen Anlagevermögen	4.041	4.150	4.080	4.153	4.224	4.245
= Werteverzehr Anlagevermögen gesamt	4.330	5.757	5.474	5.902	3.640	4.350
Investitionsquote in Prozent	191,04	108,20	232,28	128,43	193,87	153,16

Die Stadt Hörstel weist im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 eine insgesamt dauerhaft hohe Investitionsaktivität auf. Zuletzt erreicht sie eine Investitionsquote von rund 153 Prozent. Im

jährlichen Durchschnitt seit 2017 liegt die Investitionsquote bei etwa 168 Prozent. Eine Investitionsquote größer 100 Prozent bedeutet, dass die Stadt Abgänge und Abschreibungen ihres Anlagevermögens ausgleicht und Anlagevermögen aufbaut. Rechnerisch hat die Stadt den verursachten Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum damit überkompensiert. Die Investitionen konnte die Stadt Hörstel dabei auch durch Zuwendungen Dritter finanzieren. Zusätzlich war sie jedoch auch auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

Mit der Investitionsquote von 153,16 Prozent im Jahr 2022 ordnet sich die Stadt Hörstel im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mittelwertes ein.

Die Stadt Hörstel plant in 2023 mit einem Investitionsvolumen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 15 Mio. Euro. Insgesamt belaufen sich die geplanten Investitionen der Stadt Hörstel 2023 bis 2026 auf rund 48 Mio. Euro. Die Herausforderung besteht dabei nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Problematisch kann zudem die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind unter anderem die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Stadt. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit stark ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass viele Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. Ferner ist zu beachten, dass die Finanzierung der Maßnahmen durch Fördermittel sowie Investitionskredite erfolgt. Letztere werden die Verbindlichkeiten erhöhen.

Aufgrund der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen erhöht sich zudem das Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Demzufolge werden die Instandsetzung und Unterhaltung wie auch die Investitionen in das Vermögen der Stadt den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen in den Kapiteln „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ und „1.3.5.3 Salden der Finanzplanung“.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, ob eine Kommune ihre geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken kann oder inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen.

Salden der Finanzplanung Hörstel in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-359	-644	318	1.572
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.428	-19.713	-4.676	189
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-10.788	-20.357	-4.358	1.761
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.091	17.911	2.431	-2.358
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.697	-2.446	-1.927	-597

Unter Zugrundelegung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022 fallen die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durchgehend positiv aus. Sie unterliegen jedoch deutlichen Schwankungen. Diese bewegen sich zwischen rund 0,47 Mio. Euro in 2019 und 7,72 Mio. Euro in 2018.

Hierbei profitiert Hörstel, wie viele andere Kommunen, grundsätzlich auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegenen Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer bis einschließlich 2022 haben die Salden positiv beeinflusst. Für die Jahre 2017 bis 2022 hat die Stadt Hörstel aufgrund der positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit einen Gesamtüberschuss von 20,69 Mio. Euro erwirtschaftet.

Spiegelbildlich zum Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Saldo aus Investitionstätigkeit in den Jahren 2017 bis 2022 durchgehend negativ. Die Auszahlungen liegen hierbei über den Einzahlungen. Besonders in den Jahren 2017 und 2019 übersteigen die Investitionsauszahlungen die korrespondierenden Einzahlungen deutlich. Hierfür sind maßgeblich die in 2017 und 2019 höheren Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie Baumaßnahmen ursächlich.

Im Betrachtungszeitraum finanziert die Stadt ihre Investitionen dennoch überwiegend aus eigener Kraft oder den Zuwendungen Dritter. Daneben kann sie den Stand ihrer Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten nahezu unverändert halten und daneben einen Bestand liquider Mittel aufbauen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2022 betragen die liquiden Mittel der Stadt Hörstel 10,67 Mio. Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt ihre Finanzmittel insgesamt um 7,73 Mio. Euro erhöhen.

Die Entwicklung der letzten Jahre führt der Haushalt 2023 nicht fort. In ihrer Finanzplanung für 2023 und 2024 rechnet die Stadt demgegenüber mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wird so mit insgesamt 1,0 Mio. Euro belastet. Die Liquiditätsreserven der Stadt Hörstel ermöglichen es jedoch, diesen Zeitraum zu überbrücken, ohne dass Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden müssen.

Bis 2025 ist auch der Saldo aus Investitionstätigkeit deutlich negativ. Ursächlich sind die umfangreichen Investitionen in das städtische Anlagevermögen, welche im vorhergegangenen Kapitel thematisiert wurden. 2023 und 2024 resultieren für die Stadt Hörstel daraus umfassende Finanzierungsbedarfe. Diese kann die Stadt zumindest zum Teil durch Zuwendungen und Einzahlungen aus Grundstücksverkäufen decken. Daneben plant Hörstel die Aufnahme neuer Investitionskredite. Bis 2025 plant Hörstel einen negativen Saldo aus Finanzierungstätigkeit von 34,82 Mio. Euro. Erst in 2026 geht die Stadt wieder von einem Schuldenabbau aus.

Wie bereits dargelegt (Kapitel 1.3.5.3 „Reinvestitionsbedarfe“), bleibt abzuwarten, ob die Stadt Hörstel ihre Investitionsplanung tatsächlich realisieren kann. Auch in den vergangenen Jahren seit 2017 hat die Stadt die Haushaltsansätze für investive Auszahlungen nur zu rund 47 Prozent ausgeschöpft. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.3.5.4 Rückstellungen

Rückstellungen Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pensionsrückstellungen	12.031	12.192	12.579	13.456	14.067	15.287
Instandhaltungsrückstellungen	245	344	236	331	2.561	2.560

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sonstige Rückstellungen	2.299	2.240	2.432	3.409	2.525	3.014
Summe der Rückstellungen	14.575	14.776	15.246	17.196	19.152	20.862

Die Stadt Hörstel hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt von 2017 bis 2022 durchschnittlich mit jährlich rund 0,54 Mio. Euro. Insgesamt haben die Pensionsrückstellungen 2022 mit 15,29 Mio. Euro einen Anteil von 73,28 Prozent an den Rückstellungen.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Ergebnisrechnung über die Inanspruchnahme entlasten. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern.

Im Eckjahresvergleich 2017 zu 2022 sind vor allem die Instandhaltungsrückstellungen stark gestiegen. Insbesondere mit dem Jahresabschluss 2021 erfolgte die Bildung von drei Rückstellungen für Sanierungen der Grundschulen Sünthe-Rendel, St. Bonifatius und St. Ludgerus in Höhe von insgesamt 2,32 Mio. Euro.

Dennoch entspricht die Rückstellungsquote der Stadt Hörstel in Höhe von 11,34 Prozent insgesamt dem interkommunalen Durchschnitt.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Hörstel 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 und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Hörstel kann Aufwandssteigerungen seit 2017 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgleichen. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Hörstel einen Ausgleich der Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.

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

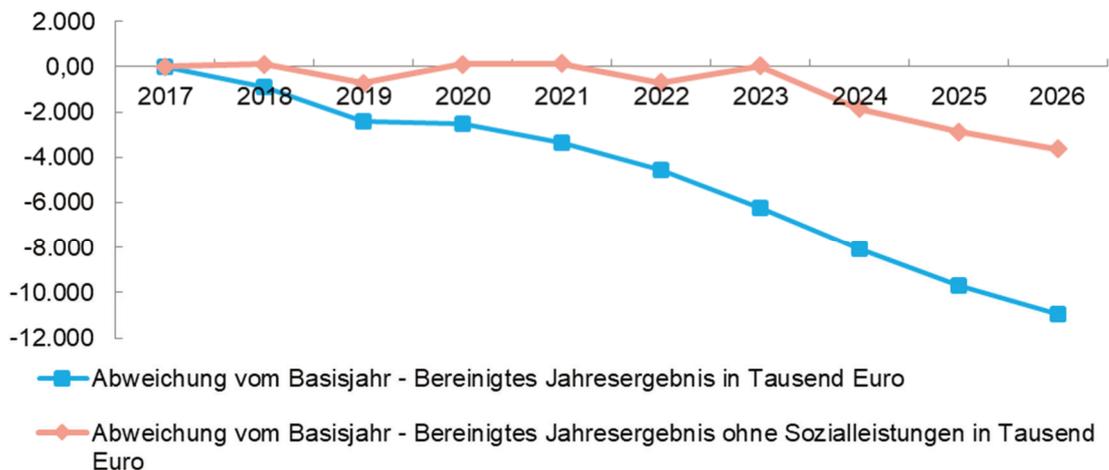
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Hörstel ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Hörstel langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2026



2017 bis 2022 Ist-Ergebnisse, 2023 bis 2026 Plan-Ergebnisse

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

Das bereinigte Jahresergebnis der **Stadt Hörstel** verschlechtert sich von 2017 bis 2022 um 4,56 Mio. Euro. Die bereinigten Ergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen.

Die überwiegend positive Entwicklung der tatsächlichen Jahresergebnisse wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse liegt daran, dass die Aufwendungen stärker als die Erträge ansteigen. Letztere nehmen von 2017 bis 2022 um rund 4,1 Mio. Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere die

- Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (ca. 1,8 Mio. Euro),
- öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte (ca. 1,31 Mio. Euro),
- sonstigen ordentlichen Erträge (ca. 0,38 Mio. Euro) und
- Grundsteuern (ca. 0,25 Mio. Euro).

Die bereinigten Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 10,05 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben die

- bereinigten Transferaufwendungen¹³ (ca. 4,0 Mio. Euro),
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 1,81 Mio. Euro),
- sonstigen ordentlichen Aufwendungen (ca. 1,45 Mio. Euro) und
- Personalaufwendungen (ca. 1,44 Mio. Euro).

In den Transferaufwendungen sind die „Sozialleistungen“ enthalten. Auch ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden Belastungen verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis, jedoch in einem erheblich niedrigeren Umfang.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2022 um rund 9,68 Mio. Euro. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch „Sozialleistungen“ belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: ca. 0,73 Mio. Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: ca. 1,23 Mio. Euro,
- Jugendamtsumlage: ca. 7,72 Mio. Euro.

Für die Planjahre bis 2026 erwartet die Stadt beim Produktbereich 05 deutlich höhere Zuschussbedarfe. Ausgehend von 2017 wird sich der Ansatz bis 2026 ungefähr vervierfachen

¹³ Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage.

(+ 2,27 Mio. Euro). Beim Produktbereich 06 plant die Stadt dagegen einen Ansatz auf gleichbleibendem Niveau. Die Jugendamtsumlage hat die Stadt 2026 mit 8,75 Mio. Euro angesetzt. Auch hier ist ein starker Anstieg in den letzten Jahren zu verzeichnen. Im Eckjahresvergleich 2017 und 2026 verdoppelt sich die Jugendamtsumlage nahezu – von 4,39 Mio. Euro auf 8,75 Mio. Euro. Die Sozialleistungen belasten in Hörstel, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollte die Stadt Hörstel die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren können. Sie sollte hierfür vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.

Die Stadt Hörstel ist sich der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung durchaus bewusst. Ziel ist es, die Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirksamkeit, Priorität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen, sowie Standards zu überdenken und ggf. herabzusetzen. Hierfür wurde für die Haushaltsplanung 2024 durch die Verwaltung, unter Einbeziehung sämtlicher Fachbereiche, ein Prozess zur Haushaltskonsolidierung angestoßen. In diesem sollen in allen Aufgabenbereichen, sowohl bei den freiwilligen Leistungen als auch bei den Pflichtaufgaben, die Möglichkeit der Reduzierung von Standards, die Steigerung der Erträge bzw. die Senkung von Aufwendungen untersucht werden.

Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Stadt Hörstel hat zuletzt in 2015 die Realsteuerhebesätze zur Haushaltskonsolidierung erhöht. Bei der Grundsteuer A erfolgt eine Erhöhung um 4 auf 213 von Hundert, bei der Grundsteuer B um 10 auf 423 von Hundert und bei der Gewerbesteuer um 4 auf 415 von Hundert. Die Hebesätze wurden damit auf die jeweiligen fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2015 angehoben. In den Folgejahren bis 2023 erfolgten keine weiteren Hebesatzveränderungen.

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Im GFG 2023 steigen die fiktiven Hebesätze für die kreisangehörigen Kommunen auf 254 von Hundert bei der Grundsteuer A, 493 von Hundert bei der Grundsteuer B und 416 von Hundert bei der Gewerbesteuer. Die Stadt Hörstel hat

für 2023 nachvollziehbar bei der Grundsteuer A und Grundsteuer B eine Anpassung auf das erhöhte Niveau des fiktiven Hebesatzes vorgenommen. Bei der Gewerbesteuer wurde mit einem unveränderten Hebesatz von 415 von Hundert kalkuliert. Darüber hinaus sind im aktuellen Haushaltsplan 2023 keine weiteren Hebesatzerhöhungen bis einschließlich 2026 kalkuliert.

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

Hebesätze 31.12.2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Hörstel	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	213	329	288	294	247
Grundsteuer B	423	528	586	550	479
Gewerbesteuer	415	440	453	445	414

Hebesätze zum 30.06.2023 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Hörstel	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2023
Grundsteuer A	254	335	297	302	254
Grundsteuer B	493	536	597	563	493
Gewerbesteuer	415	440	453	446	416

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Hörstel hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse durchgehend ein. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW kann sie dagegen nicht einhalten. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Stadt Hörstel verfügen dennoch weitestgehend über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Finanzzwischenberichte.

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 Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung wird von der **Stadt Hörstel** nicht eingehalten. Diese fällt auf den 30. November des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat der Stadt Hörstel beschließt den Haushalt in der Regel im Februar des jeweiligen Haushaltsjahres. Zuletzt wurde der Haushalt 2023 am 01. Februar 2023 beschlossen und kurzfristig darauf bei der Aufsichtsbehörde angezeigt. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen gem. § 82 GO NRW.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Hörstel nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Aufstellung des Entwurfs durch den Kämmerer sowie die Bestätigung des Entwurfs durch den Bürgermeister erfolgen zur Jahresmitte des Folgejahres. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Hörstel durchgängig eingehalten.

Einen Gesamtabschluss erstellt die Stadt Hörstel nicht. Für 2017 bis 2022 hat der Rat beschlossen, anstelle eines Gesamtabschlusses nur noch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Die Stadt macht diesbezüglich von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch.

Die Verwaltung der Stadt Hörstel berichtet dem Rat bzw. dem Haupt- und Finanzausschuss unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. In einem halbjährigen Finanzzwischenbericht informiert die Verwaltung über die Ausführung des Haushaltes.

Die Finanzzwischenberichte enthalten u. a.:

- die voraussichtliche Gesamtentwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Ein- und Auszahlungen,
- Ausführungen zu erläuterungsbedürftigen Ergebnis- und Finanzplanpositionen bei Abweichungen und
- die voraussichtliche Entwicklung der Liquidität.

Durch das in Hörstel praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Stadt größtenteils in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Hörstel hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Sie überträgt stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2017 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur rund zur Hälfte in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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 nachfolgenden Tabellen zeigen die Höhe der Ermächtigungen, welche die Stadt Hörstel bei den ordentlichen Aufwendungen und investiven Auszahlungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, mit welchem Anteil die übertragenen Ermächtigungen den originären Haushaltsansatz erhöht haben. Der originäre Ansatz bildet zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen den fortgeschriebenen Ansatz. Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ beschreibt schließlich, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze tatsächlich in Anspruch genommen hat.

Ordentliche Aufwendungen Hörstel 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	38.946	38.585	41.534	41.077	43.712	46.376
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	223	490	769	689	1.039	763
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,57	1,27	1,85	1,68	2,38	1,65
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	39.168	39.075	42.303	41.766	44.751	47.139
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,57	1,25	1,82	1,65	2,32	1,62
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	35.981	39.490	41.489	40.709	46.059	46.526
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	91,86	101,06	98,08	97,47	102,92	98,70

Die Stadt Hörstel macht im Betrachtungszeitraum nur sehr untergeordnet Gebrauch von der Möglichkeit zur Übertragung konsumtiver Ermächtigungen. Die übertragenen Ermächtigungen machen jeweils nur einen geringen Anteil am fortgeschriebenen Ansatz der ordentlichen Aufwendungen aus.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich das Volumen der übertragenen ordentlichen Aufwendungen als durchschnittlich dar.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Stadt für investive Auszahlungen übertragen hat.

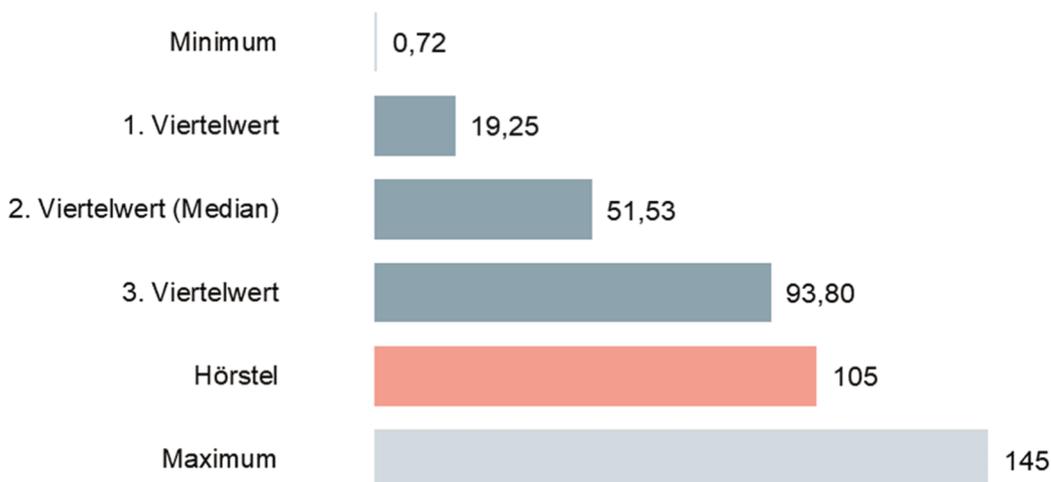
Investive Auszahlungen Hörstel 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	11.172	7.735	16.791	12.714	11.063	9.956
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.761	6.779	7.430	8.318	8.713	10.410
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	51,57	87,64	44,25	65,43	78,76	104,57
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	16.932	14.514	24.221	21.033	19.775	20.366
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	34,02	46,71	30,68	39,55	44,06	51,12
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	8.976	6.923	13.467	8.924	8.716	8.526
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	53,01	47,70	55,60	42,43	44,08	41,86

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an und erreichen 2022 ihren Höchstwert. Erstmals überschreiten die Ermächtigungsübertragungen in 2022 damit auch den originären investiven Haushaltsansatz. Dadurch ergibt sich in diesen Jahren ein besonders hoher Ansatzerhöhungsgrad. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. Durchschnittlich liegt der Ansatzerhöhungsgrad im Betrachtungszeitraum bei 72,04 Prozent.

Mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 104,57 Prozent in 2022 ordnet sich die Stadt Hörstel im interkommunalen Vergleich wie folgt ein.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2022



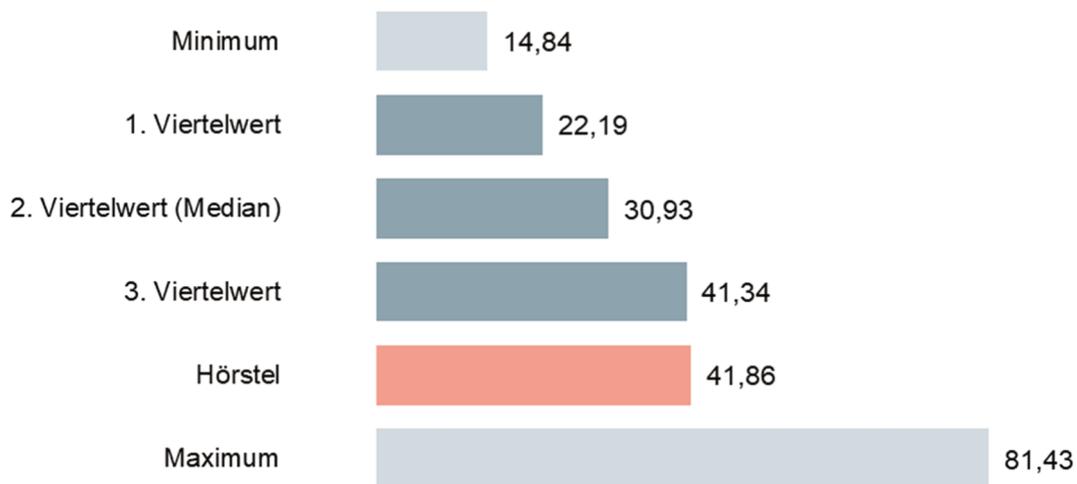


In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

Die Stadt Hörstel gehört im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Ansatzerhöhungsgraden bei den investiven Auszahlungen in 2022.

Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen und im Folgejahr genutzt werden können. Die Stadt Hörstel überträgt 2017 bis 2022 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 7,9 Mio. Euro. Ihre Haushaltsansätze erhöht sie damit im Betrachtungszeitraum wie zuvor erwähnt um durchschnittlich 72,04 Prozent. Zu hinterfragen ist jedoch, inwieweit die Stadt Hörstel ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Der Stadt gelingt dies im Betrachtungszeitraum durchschnittlich nur zu etwa 47,45 Prozent. 2022 positioniert sich Hörstel mit einem Grad der Inanspruchnahme von 41,86 Prozent wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



Die Stadt Hörstel liegt im interkommunalen Vergleich mit 15 Kommunen 2022 leicht oberhalb des 3. Viertelwertes.

Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme ihrer fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen sind vielfältig. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Die Stadt hat nach eigener Aussage

die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kommunen zum Anlass genommen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Im Haushaltsplanaufstellungsverfahren für das Jahr 2024 informierte die Kämmerei die Fachbereiche über das Verfahren der Neuveranschlagung bei Investitionen. Investitionsmaßnahmen, bei denen bis zum 15.08.2023 abzusehen war, dass sie nicht mehr im Jahr 2023 begonnen werden konnten, sollten im Haushaltsjahr 2024 neu veranschlagt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Bezogen auf Baumaßnahmen weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen grundsätzlich erst dann im Finanzplan veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitenplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

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**

Das Fördermittelmanagement in der Stadt Hörstel erfolgt sowohl zentral als auch dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen für ihr Fördermittelmanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.

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.

Bei der **Stadt Hörstel** bestehen keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Für die Fördermittelrecher-

che nutzt die Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um Informationen der Bezirksregierung Münster oder des Städte- und Gemeindebundes NRW. Daneben ist die Stadt zum 01. Juni 2023 einem Netzwerk zur Fördermittelakquise beigetreten. In Hörstel ist eine Mischform bei der Fördermittelakquise anzutreffen. Grundsätzlich soll die Stabstelle „Wirtschaftsförderung und Nachhaltigkeit“ die Fachbereiche der Verwaltung bei der Suche, Akquise und administrativen Antragstellung unterstützen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt nach Rückmeldung jedoch als Nebenaufgabe und hängt damit auch von freien Kapazitäten des Stelleninhabers ab. Daneben existiert eine dezentrale, d. h. durch einige Fachbereiche selbstständig durchgeführte Fördermittelakquise (z. B. Fachdienst II/3 – Tiefbau). Hier prüfen und beantragen die Fachbereiche die Fördermittel in eigener Verantwortung.

Die Förderfähigkeit der Maßnahmen wird nach Auskunft der Stadt im Haushaltsprozess regelmäßig geprüft. Jedoch ist eine solche Prüfung oder Abwägung in Hörstel nicht schriftlich niedergelegt. Daneben ist es auch politischer Wunsch, jede Unterhaltungs- oder Investitionsmaßnahme auf ihre Fördermöglichkeiten hin zu prüfen. Eine schriftliche Regelung, die diese strategische Ausrichtung der Stadt dokumentiert, etwa in Gestalt einer Dienstanweisung oder Richtlinie, existiert in Hörstel nicht. Die Stadt könnte ihren Zielen mit einer schriftlichen Festlegung mehr operative Verbindlichkeit verleihen. Zur Optimierung ihres Fördermittelmanagements könnte sie die nachstehenden Regelungen aufnehmen:

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

→ **Empfehlung**

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

Vereinzelt sind Fördermittelanträge bereits gescheitert, u. a., weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war. Die Förderverfahren werden von der Stadt oftmals als sehr bürokratisch bewertet. Der Aufwand für die Antragstellung mit allen Unterlagen und das Erstellen der Verwendungsnachweise ist aus Sicht der Stadt teilweise unverhältnismäßig hoch.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel sowohl zentral als auch dezentral. Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Hörstel nicht implementiert.

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.

Der **Stadt Hörstel** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln weitgehend zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu sehr geringen Rückzahlungen gekommen. Ferner werden Fördermittel generell rechtzeitig abgerufen sowie die Verwendungsnachweise fristgerecht und vollständig erstellt. Hierbei sind entweder die zentrale Stabstelle oder dezentrale Mitarbeitende des Fachbereichs für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Hörstel nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Ein förderbezogenes Controlling zusammen mit einem Berichtswesen hat die Stadt Hörstel nicht etabliert. Die Politik wird bedarfsorientiert informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Fachbereichen informiert werden.

Die Stadt Hörstel hat den Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Fördermittelmanagements ebenso festgestellt und plant die Einführung einer zentralen Datenbank.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Stadt Hörstel hat in einer Dienstanweisung verbindliche Regelungen zur Steuerung ihres Kreditportfolios getroffen. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

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

Kreditportfolio Hörstel am 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	17.897

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge*	27
Anzahl Kreditgeber	6

* Davon 4 Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ in Höhe von 0,94 Mio. Euro.

Die **Stadt Hörstel** hat im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Verbindlichkeiten aus Krediten. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Nach eigenen Aussagen verfolgt die Stadt Hörstel ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Der Rat der Stadt Hörstel hat im Dezember 2023 eine „Dienstanweisung für das Zins- und Schuldenmanagement“ beschlossen.

Vor Erlass der Dienstanweisung bestanden ungeschriebene Grundsätze, welche die Stadt im Rahmen ihres Kreditmanagements einhielt. In Hörstel hatten sich so feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert.

Nach eigener Aussage orientiert sich die Stadt bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Stadt Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Ferner bemüht sich Hörstel grundsätzlich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Klumpenrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Stadt minimieren.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme wurden Vorgaben getroffen. Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Kämmerer. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Das wirtschaftlichste Angebot wählt Hörstel anhand des geforderten Kreditzinses aus. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Stadt in einem Vermerk. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Der Rat erhält mit dem jeweiligen Jahresabschluss eine Übersicht der städtischen Darlehen. Den Entscheidungsträgern liegen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des städtischen Kreditmanagements somit vor.

1.4.5.2 Anlagemanagement

- Die Stadt Hörstel hat für ihr Anlagemanagement strategische Regelungen in einer Anlageleitlinie getroffen. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer

Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und –anlagen Hörstel zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	7.727
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	2.665
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	2.665
Ausleihungen in Tausend Euro	8.639
davon Gesellschafterdarlehen für die Stadtwerke Tecklenburger Land zum Kauf Strom- und Gasnetz in Tausend Euro	7.829

In ihrem Anlageportfolio hat die **Stadt Hörstel** lediglich ein Wertpapier in Form eines Anteils am Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse. Dieser weist zum 31.12.2022 einen Wert von rund 2,67 Mio. Euro auf und dient zum Aufbau von Liquidität zur Finanzierung der zukünftigen Pensions- und Beihilferückstellungen. In den Jahren 2021 und 2022 hat die Stadt diesem Fonds einen Betrag in Höhe von 0,18 und 0,57 Mio. Euro zugeführt. Der Verkauf wäre jederzeit zum aktuellen Kurswert möglich. Bei den Ausleihungen handelt es sich im Wesentlichen um ein gewährtes Investitionsdarlehen an die Stadtwerke Tecklenburger Land von rund 7,8 Mio. Euro.

Hörstel verfügt derzeit über große Liquiditätsbestände. Überschüssige Liquidität (zum 31. Dezember 2022 von rund 7,7 Mio. Euro) hält die Stadt aktuell auf den Geschäftskonten sowie in Form von Termingeldern.

Derzeit verfügt Hörstel nach eigener Aussage ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Dazu gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und die Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken. Einlagen der Stadt Hörstel sind hier in voller Höhe geschützt. Bis zuletzt hat Hörstel niedrige Zinsen beziehungsweise Verwarentgelte in Kauf genommen, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit und Sicherheit der Geldmittel und Geldanlagen haben für die Stadt nach eigener Aussage die größte Priorität.

Der Rat der Stadt Hörstel hat im Dezember 2023 eine Richtlinie für Kapitalanlagen beschlossen. Mit dieser Richtlinie werden die wesentlichen Rahmenbedingungen zur Anlage der liquiden Mittel definiert. Insbesondere soll nun ein regelmäßiges Berichts- und Kontrollwesen etabliert werden. Die Richtlinie für Kapitalanlagen dient als Orientierungshilfe und Leitlinie für die zu treffenden Anlageentscheidungen. Bei Kapitalanlagen sollen zudem ethische, soziale und ökologische Grundsätze grundsätzlich berücksichtigt werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 / 2024 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Hörstel kann Aufwandssteigerungen seit 2017 überwiegend durch Mehrerträge bei schwankungsanfälligen Haushaltspositionen ausgleichen. Diese Haushaltspositionen sind für die Stadt nur begrenzt steuerbar. Sollten sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, muss Hörstel einen Ausgleich der Aufwandssteigerungen durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen.	57	E1	Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollte die Stadt Hörstel die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren können. Sie sollte hierfür vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.	60
F2	Die Stadt Hörstel hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Sie überträgt stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Gleichzeitig nimmt die Stadt 2017 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur rund zur Hälfte in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	62	E2	Die Stadt Hörstel sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	66
F3	Das Fördermittelmanagement in der Stadt Hörstel erfolgt sowohl zentral als auch dezentral. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen für ihr Fördermittelmanagement hat die Stadt bisher nicht schriftlich fixiert.	66	E3	Die Stadt Hörstel sollte ihren Vorgaben mehr Verbindlichkeit verschaffen und sie in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement zusammenfassen.	67
F4	Die Stadt Hörstel bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel sowohl zentral als auch dezentral. Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Hörstel nicht implementiert.	67	E4.1	Die Stadt Hörstel sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Hörstel sollte ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen im Fördermittelmanagement einrichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Fachbereichen informiert werden.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Stadt Hörstel 2016	Stadt Hörstel aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103,3	98,6	96,1	101,8	104,5	106,1	117,6	17
Eigenkapitalquote 1	36,3	37,0	7,7	26,6	36,0	41,5	64,3	17
Eigenkapitalquote 2	75,5	72,8	28,3	57,0	66,0	72,8	85,0	17
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	47,2	39,2	19,2	24,5	31,0	36,4	54,4	16
Abschreibungsintensität	12,7	9,1	5,7	6,7	8,4	9,4	10,6	16
Drittfinanzierungsquote	64,6	80,5	25,9	50,7	58,6	69,4	81,6	16
Investitionsquote	129,4	153,2	46,5	89,5	140,0	161,0	237,3	16
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	102,1	99,5	62,7	91,7	96,0	99,3	117,6	15
Liquidität 2. Grades	363,3	285,9	25,9	69,0	125,0	214,2	286,8	15
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	9,9		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,1	2,6	2,6	4,3	5,7	7,5	27,0	16
Zinslastquote	1,2	0,6	0,1	0,2	0,6	0,9	3,4	17

Kennzahlen	Stadt Hörstel 2016	Stadt Hörstel aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	57,2	60,7	39,7	54,5	66,0	70,9	78,7	18
Zuwendungsquote	14,8	15,0	8,9	12,7	15,3	27,2	39,2	18
Personalintensität	15,9	15,4	10,9	14,5	16,9	19,2	21,1	18
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,6	16,6	10,1	16,6	18,1	20,9	30,3	18
Transferaufwandsquote	42,0	41,6	41,6	45,0	48,2	50,2	54,6	18

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) Hörstel in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	5.084	-358	2.113	2.211	-632	1.684
Gewerbsteuern	14.793	11.390	10.236	13.116	12.089	12.325
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	8.609	8.892	8.495	9.644	9.898	9.108
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.473	1.633	1.791	1.942	1.714	1.711
Ausgleichsleistungen	808	0	1.801	2.291	1.182	1.201
Gewerbsteuerausgleichsleistung	0	0	0	0	0	0
Schlüsselzuweisungen	729	1.126	2.957	1.668	1.059	1.677
Summe der Erträge	27.177	23.042	25.281	28.661	25.941	26.021
Steuerbeteiligungen	6.671	7.352	7.266	7.532	7.658	7.296

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Allgemeine Kreisumlagen	2.485	1.587	936	1.092	968	1.414
Summe der Aufwendungen	9.156	8.939	8.202	8.624	8.626	8.709
Saldo der Bereinigungen	18.022	14.103	17.080	20.037	17.315	17.311

Tabelle 4: Eigenkapital Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	59.698	64.682	64.285	66.427	68.658	68.062
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	59.698	64.682	64.285	66.427	68.658	68.062
Sonderposten für Zuwendungen	36.462	37.347	37.373	40.757	40.311	39.560
Sonderposten für Beiträge	26.561	25.957	25.242	25.903	26.285	26.298
Eigenkapital 2	122.721	127.986	126.901	133.087	135.253	133.921
Bilanzsumme	161.948	167.012	170.022	176.199	182.581	183.978

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hörstel in Tausend Euro 2017 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	23.686	23.353	27.226	24.977	27.088	28.202
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	788
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	457	425	394	362	882	790
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	471	438	413	377	867	60
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	457	43	394	363	851	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	23.243	23.323	26.851	24.629	26.222	26.625

*berücksichtigte Beteiligungen: Hörsteler Energie GmbH und Stadtmarketing Hörstel UG

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	739	5.084	-358	2.113	2.211	-632	-55,84	-858	-993	-141
Gewerbesteuer	9.664	14.793	11.390	10.236	13.116	12.089	11.983	12.570	13.437	14.015
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.711	8.609	8.892	8.495	9.644	9.898	10.226	10.675	11.359	11.927
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	758	1.473	1.633	1.791	1.942	1.714	1.929	2.027	2.092	2.134
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.372	729	0,00	1.801	2.291	1.182	2.803	2.732	3.074	3.429
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.399	1.574	1.126	2.957	1.668	1.059	1.053	1.020	1.085	1.113
Summe der Erträge	20.903	27.177	23.042	25.281	28.661	25.941	27.994	29.024	31.047	32.618
Allgemeine Kreisumlage	6.604	6.671	7.352	7.266	7.532	7.658	8.764	8.717	9.180	8.617
Steuerbeteiligungen	1.527	2.485	1.587	936	1.092	968	1.011	1.060	1.133	1.182

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Summe der Aufwendungen	8.131	9.156	8.939	8.202	8.624	8.626	9.775	9.777	10.313	9.799
Saldo der Bereinigungen	12.772	18.022	14.103	17.080	20.037	17.315	18.219	19.247	20.734	22.819
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	-393	-2.439	-1.357	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.033	-12.937	-14.461	-14.573	-15.387	-16.590	-18.275	-20.105	-21.727	-22.960
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-904	-2.427	-2.540	-3.354	-4.556	-6.242	-8.072	-9.694	-10.927

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.033	-12.937	-14.461	-14.573	-15.387	-16.590	-18.275	-20.105	-21.727	-22.960
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-763	-1.097	-641	-1.536	-935	-729	-2.724	-2.751	-2.942	-3.000
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-671	-802	-935	-998	-1.110	-1.227	-1.393	-1.366	-1.346	-1.369
Jugendamtsumlage	4.382	4.939	5.937	5.944	7.260	7.722	7.973	7.930	8.351	8.749
Saldo aus Sozialleistungen	-5.815	-6.838	-7.513	-8.479	-9.305	-9.678	-12.090	-12.047	-12.639	-13.119
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.218	-6.099	-6.948	-6.095	-6.082	-6.912	-6.185	-8.058	-9.088	-9.842
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	120	-730	124	136	-694	33,27	-1.840	-2.870	-3.624

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

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

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

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

Gremienarbeit

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

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Stadt Hörstel überwiegend. Es fehlt die formale Regelung über die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse. Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sollte die Stadt zukünftig auch online veröffentlichen.

Als einige der wenigen bisher geprüften Kommunen setzt die Stadt Ortsvorsteher und Ortsvorsteherinnen ein. Mit der Aktualisierung der EntschVO NRW zum 01. Januar 2024 steigt die monatliche Aufwandsentschädigung.

Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Hörstel Aufwandsentschädigungen wie z.B. Verdienstaufschlag sowie Pflege- und Betreuungskosten und Fahrtkosten auf Antrag entsprechend den gesetzlichen Regelungen erstattet. Dadurch fördert die Stadt aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt. Dagegen gibt es in der Hauptsatzung keine speziellen Regelungen zur Abrechnung von Fahrtkosten.

Die Stadt Hörstel nutzt in der Gremienarbeit die Möglichkeit der Digitalisierung. Zudem arbeiten die Gremien ausschließlich papierlos. Zurzeit fehlt es noch an den technischen und formellen Vorkehrungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen in Notfallsituationen. Die Stadt sollte sich weiter mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um in Krisensituationen handlungsfähig zu sein.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

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

2.3 Profil Gremienarbeit

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

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

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

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

2.3.1 Aufwendungen

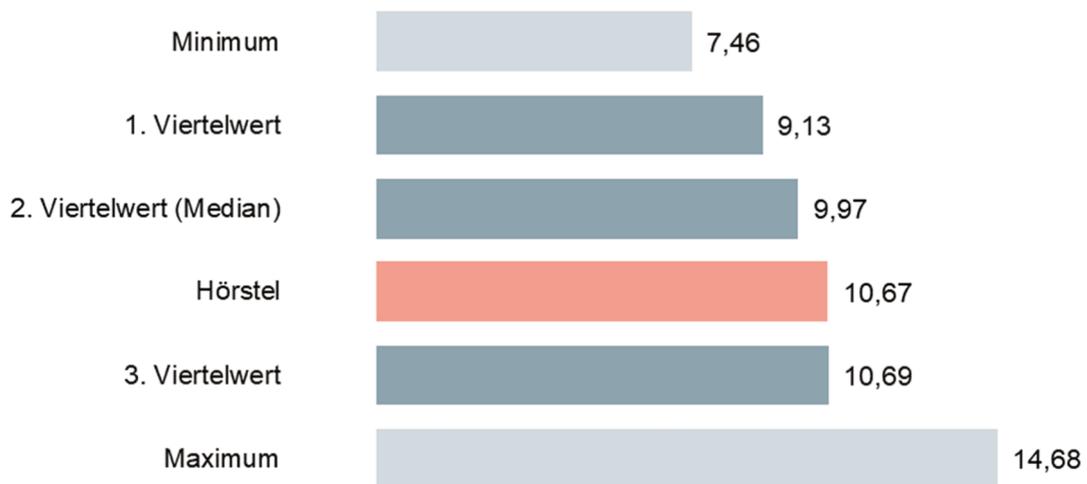
Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder.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

- Die Aufwendungen für die Gremienarbeit sind in Hörstel im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Der Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der **Stadt Hörstel** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Stadt Hörstel lebten zum Stichtag 31. Dezember 2021 laut den Daten vom Landesbetrieb IT.NRW 20.335 Einwohner. Die Stadt Hörstel hat im Jahr 2021 insgesamt 217.006 Euro für die Fraktionszuwendungen und für die weiteren Zuwendungen wie die Aufwandsentschädigungen an Mandatsträger (Sitzungsgelder, Verdienstaufschlag, Fahrtkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen) aufgewendet. Im Jahr 2022 steigen die Aufwendungen um ca. 9.600 Euro.

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

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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



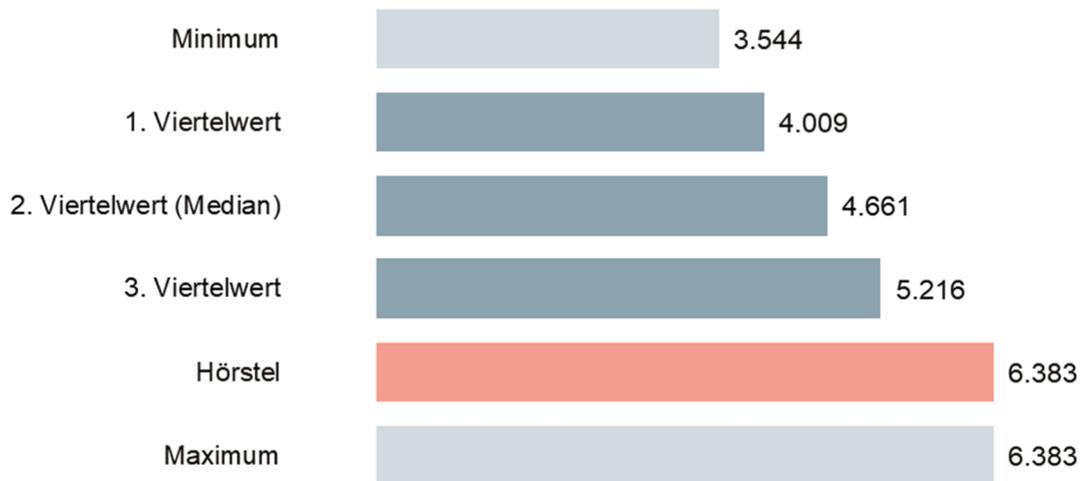
Die Aufwendungen für die Gremienarbeit der Stadt Hörstel liegen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Rund 75 Prozent der geprüften Kommunen haben geringere Aufwendungen für die Gremienarbeit. An dieser Stelle verweisen wir auf die noch folgenden Ausführungen zu den Aufwandsentschädigungen.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Stadt Hörstel tatsächlich gerecht wird, soll die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl betrachtet werden:

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Nachfolgend stellt die gpaNRW die oben beschriebenen Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft dar. Der Stadtrat der Stadt Hörstel umfasst 34 Mitglieder. Für jedes einzelne Mitglied hat die Stadt Hörstel pro Jahr 6.383 Euro aufgewendet.

Aufwendungen Gremienarbeit je Ratsmitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten sind Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft und einer unterschiedlichen Art der Zahlung enthalten (ausschließliche Monatspauschale oder Monatspauschale und Sitzungsgeld). Gemäß § 2 Entschädigungsverordnung NRW richtet sich die Höhe der Aufwandsentschädigung nach den Einwohnerzahlen. Da die Stadt Hörstel im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der größten Einwohnerzahl zählt, fallen die Aufwendungen für die Gremienarbeit unter anderem aus diesem Grund höher aus (siehe auch Kapitel 2.3.4).

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

2.3.2 Gremienstruktur

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

- Die Stadt Hörstel setzt als eine der wenigen Kommunen im interkommunalen Vergleich Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern ein.

→ **Feststellung**

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

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

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

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

Überblick über die Gremienstruktur Jahr 2021

Anzahl	Hörstel	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	34	30
Fraktionen	4	4
Fachausschüsse	8	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	13	18

Die Stadt Hörstel hat eine größere Anzahl an Mitgliedern der Vertretungskörperschaft als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Fachausschüsse gliedert sich in Hörstel in vier

pflichtige Ausschüsse und vier Fachausschüsse. Hier konzentriert die Stadt verwandte Gremienbereiche in einzelnen Fachausschüssen. Dabei orientiert sich die Stadt an der Verwaltungsgliederung. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es keine regelmäßigen Tagesordnungspunkte, die im Rahmen einer Beratungsfolge mehr als einen Fachausschuss beschäftigen (Doppelberatung).

Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur ist in Hörstel unauffällig. Zu diesen Gremien zählen zum Beispiel der Wasserversorgungsverband, der Hörsteler Energie GmbH und der Beirat Heimatverein Bevergern.

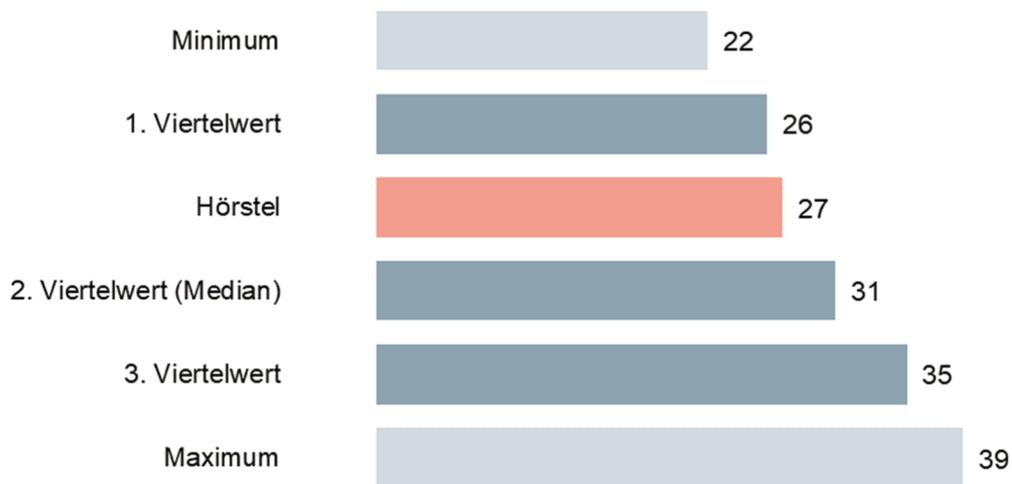
Die Gemeindeordnung beschreibt in § 39 GO NRW die Möglichkeit das Gemeindegebiet in Bezirke bzw. Ortschaften einzuteilen. Dabei ist auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Gemeindeentwicklung Rücksicht zu nehmen.

Die Stadt Hörstel hat als eine der wenigen Kommunen im interkommunalen Vergleich die Möglichkeit genutzt, Ortsvorsteher zu wählen. In § 3 der Hauptsatzung hat sie die Aufteilung in Ortschaften vorgenommen und das Vorgehen sowie die Entschädigung geregelt. Nur vier der bisher geprüften Kommune nutzt die Möglichkeit Ortsvorsteher (2, 4 und 31 Ortsvorsteher) einzusetzen. Die Ortsvorsteher erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung nach der Entschädigungsverordnung in der jeweiligen Fassung. Zudem erhalten die Ortsvorsteher Ersatz für den Verdienstausschlag gemäß § 39 Abs. 7 Satz 7 i.V. mit § 45 Abs. 1 GO sowie eine Reisekostenvergütung nach den gesetzlichen Bestimmungen. Im Jahr 2021 hat die Stadt Hörstel ca. 9.800 Euro für die Ortsvorsteher aufgewandt.

Die aktualisierte Entschädigungsverordnung NRW, welche zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, sieht für Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 260,10 Euro vor. Die Wahlmöglichkeit, die Aufwandsentschädigung in der Hauptsatzung geringer anzusetzen, entfällt.

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

Sitzungstermine 2021



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



Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Die Stadt Hörstel führte 27 Gremiensitzungen im Jahr 2021 durch und liegt mit der Zahl der Sitzungstermine im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Vergleichskommunen häufiger tagen. Im Jahr 2022 haben in Hörstel 35 Sitzungstermine stattgefunden.

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

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen 2017 bis 2022

Anzahl	Hörstel	Median
Anregungen und Beschwerden	1	5
Anträge	96	95
Dringlichkeitsentscheidungen	17	16

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden sowie der Anträge sind in Hörstel in den letzten fünf Jahren im interkommunalen Vergleich unauffällig. Dies gilt auch für die Dringlichkeitsentscheidungen.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Stadt Hörstel im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die formalen Aspekte der Gremienstruktur der Stadt Hörstel tabellarisch dar:

Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Hörstel	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	14 von 20
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	13 von 20
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Nein	17 von 20
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	16 von 20

Der Stadtrat wurde letztmalig im Jahr 2013 von 38 Mitglieder auf 34 Mitglieder moderat verkleinert. Somit macht die Stadt Hörstel von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Stadtrat kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Die Verwaltung der Stadt Hörstel sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Nach der letzten Kommunalwahl 2020 hat die Stadt die Größe des Ausschusses für Bildung und Kultur von 13 Mitglieder auf 15 Mitglieder angepasst. Allerdings sind die Zuständigkeiten der Fachausschüsse nicht durch eine Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss geregelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hörstel sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse durch die Vertretungskörperschaft in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Ratsbeschluss formalisiert regeln.

Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) erfolgt aktuell durch eine öffentliche Auslegung im Büros des Bürgermeisters. In der örtlichen Presse erfolgt ein Hinweis auf die Veröffentlichung. Gleichwohl sollte die Stadt zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben

jährlich aktualisieren. An dieser Stelle verweisen wir auf das Kapitel 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention im Teilbericht Vergabe.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹⁴ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

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

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

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Stan-

¹⁴ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

darbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobe-
darf, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Tech-
nik zu decken.

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

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

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

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

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

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

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährli-
chen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend dem geltenden Erlass.

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

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen,
Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*

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

In der **Stadt Hörstel** gibt es im Jahr 2021 vier Fraktionen sowie ein Einzelratsmitglied. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁵. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

In der **Stadt Hörstel** erhalten die Fraktionen größenunabhängig einen Sockelbetrag von 400 Euro jährlich. Weiterhin erhalten die Fraktionen monatlich 16,50 Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage. Das Einzelratsmitglied hat 265,34 Euro im Jahr 2021 erhalten.

Die nachfolgende Tabelle stellt die sachlichen Zuwendungen im Rahmen der Mindestausstattung dar.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

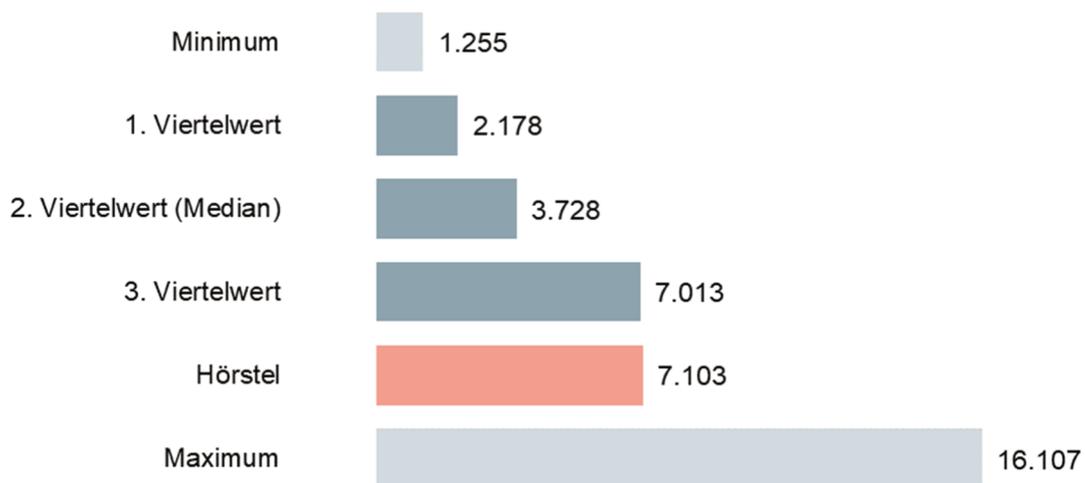
Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

Anforderung	Hörstel	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	11 von 20
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 20
IT-Ausstattung	Teilweise	3 von 20

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

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

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



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



Die nachfolgenden Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 25.000)

- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zurzeit drei bis fünf Fraktionen)
- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Stadt Hörstel mit 7.013 Euro im Jahr 2021 für die vorhandenen vier Fraktionen über dem 3. Viertelwert.

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

Die **Stadt Hörstel** gibt den Fraktionen die Möglichkeit, die Sitzungszimmer und Sitzungssäle in den vier Verwaltungsstandorten der Stadt zu nutzen. Die nachfolgende Tabelle stellt ergänzend weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass dar.

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Hörstel	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	1 von 20
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	19 von 20
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	18 von 20
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	14 von 20
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	18 von 20

Die Stadt Hörstel führt keine regelmäßige explizite Bedarfsermittlung bzgl. der Fraktionszuwendungen durch. Dem Bürgermeister sind jährlich Verwendungsnachweise über die in Anspruch angenommenen Fraktionszuwendungen vorzulegen. Insofern können hieraus Rückschlüsse zur Höhe der Bedarfe gezogen an.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.

2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“¹⁶ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung in der Hauptsatzung getroffen.

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

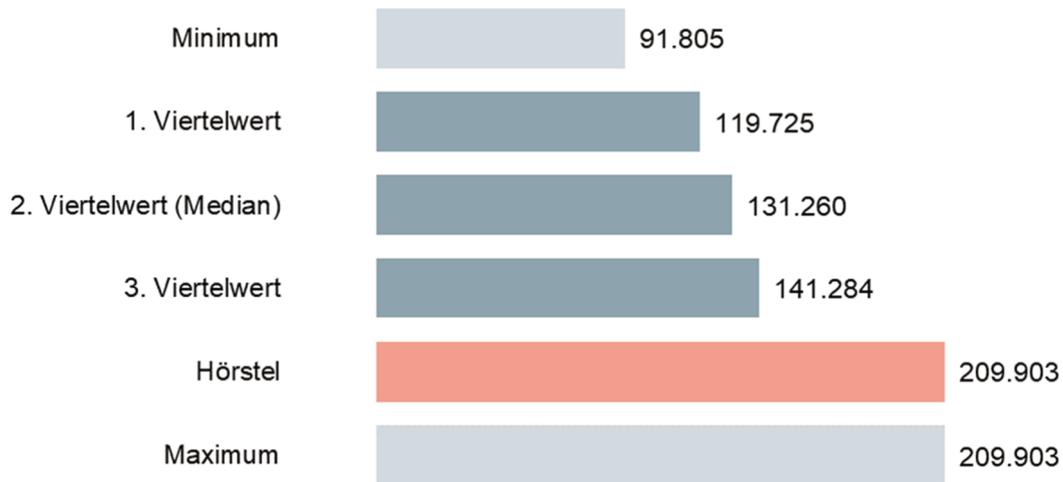
- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstaufschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft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

Nachfolgend wird die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Stadt Hörstel** betrachtet. Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Hörstel ca. 210.000 Euro finanzielle Zuwendungen als Aufwandsentschädigung an die Gremienmitglieder ausgezahlt. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die

¹⁶ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



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



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Stadt Hörstel bildet mit ca. 210.000 Euro im Jahr 2021 das Maximum. Gemäß § 2 Entschädigungsverordnung NRW richtet sich die Höhe der Aufwandsentschädigung nach den Einwohnerzahlen. Da die Stadt Hörstel im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der größten Einwohnerzahl zählt, fallen die Aufwandsentschädigungen unter anderem aus diesem Grund höher aus als bei anderen Kommunen. Darüber hinaus hat die Stadt Hörstel mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Somit gibt es in Hörstel mehr Fraktionsvorsitzende und Stellvertretungen, die eine Aufwandsentschädigung erhalten. Zudem hat der Rat der Stadt Hörstel 34 Mitglieder, während es bei den Vergleichskommunen 30 sind (mittlerer Wert). Außerdem setzt die Stadt Hörstel als eine der wenigen Kommunen Ortsvorsteher ein. Das führt ebenfalls zu höheren Aufwandsentschädigungen.

Die Stadt Hörstel hat folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen zu den Aufwandsentschädigungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Hörstel	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Ja	10 von 20
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Nein	10 von 20
Regelung zum Verdienstaussfall	Ja	15 von 20
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	20 von 20
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Nein	9 von 20
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	12 von 20

Die Mitglieder kommunaler Gremien in der **Stadt Hörstel** erhalten als Aufwandsentschädigung eine monatliche Pauschale gemäß der Entschädigungsverordnung.

Bei kleinen Ausschüssen und wenigen Sitzungen kann die Aufwandsentschädigung als Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgeld zu Einspareffekten für die Kommunen führen.

Des Weiteren hat die Stadt Hörstel eine Regelung zum Verdienstaussfallersatz getroffen. Gemäß der Hauptsatzung vom 15. Februar 2012 in der Fassung vom 14. Juni 2018 beträgt der Regelstundensatz 14 Euro. Dieser überschreitet den Regelsatz gemäß der Entschädigungsverordnung (EntschVO) von 9,35 Euro je Stunde. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Hörstel in der Hauptsatzung Regelungen getroffen hat, wie mit dem Verdienstaussfallersatz vor Ort zu verfahren ist. Die Vergleichskommunen haben teilweise eine Höchstzahl an abzurechnenden Arbeitstagen je Wahlperiode in der Hauptsatzung festgelegt. Dies ist in Hörstel nicht der Fall. Für den Verdienstaussfall hat die Stadt ca. 700 Euro im Jahr 2021 aufgewendet. In der Hauptsatzung der Stadt Hörstel ist die Geltendmachung von Pflege- und Betreuungskosten geregelt. Eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten, die den gewählten Mitgliedern durch Fahrten zum Sitzungsort und zurück zum Wohnort entstehen, existiert nicht.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Stadt Hörstel eine Regelung zu den maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. So können die Fraktionen im Jahr maximal 15 Sitzungen abrechnen. Dieser Wert liegt unter dem interkommunalen Median von 17 Sitzungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte eine Regelung in der Hauptsatzung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

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

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren¹⁷. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider hat die Stadt noch nicht beschlossen.

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

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

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

¹⁷ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Hörstel	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	20 von 20
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	20 von 20
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	20 von 20
Bereitstellung von Endgeräten	Ja	9 von 20
Papierlose Gremienarbeit	Ja	15 von 20
Moderne Sitzungstechnik	Ja	14 von 20
Leistungsstarkes WLAN	Ja	17 von 20
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	3 von 20

Die Stadt Hörstel erfüllt die Anforderung an die Digitalisierung der Gremienarbeit fast vollständig. Lediglich die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen gemäß § 47a GO NRW i.V.m. § 58a GO NRW hat die Stadt noch nicht getroffen. Um im Bedarfsfall vorbereitet zu sein, sollte die Stadt Hörstel die Handlungsfähigkeit der Stadt auch in kritischen Notfalllagen über einen längeren Zeitraum hinweg sicherstellen. Eine entsprechende Anpassung der Hauptsatzung wurde bislang nicht vorgenommen.

Auf Antrag einer Fraktion ist die Verwaltung der Stadt im Jahr 2022 beauftragt worden, die Möglichkeiten von digitalen und hybriden Gremiensitzungen zu ermitteln. Aktuell beschäftigt sich die Verwaltung mit Softwarelösungen und ermittelt die Kosten für die Anschaffung eines Programms. Daneben ist die Verwaltung beauftragt, bei einer Umsetzung die notwendigen Änderungen in der Hauptsatzung vorzunehmen.

Die Stadt Hörstel nutzt ein Ratsinformationssystem, welches endgerätefähig und über die Homepage der Stadt einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird vom Softwarehersteller übernommen. Die Verwaltung stellt die Endgeräte als Leihgeräte für die Gremienmitglieder zur Verfügung. Dafür verzichten die Gremienmitglieder auf die Bereitstellung von gedruckten Sitzungsunterlagen. Neben den gewählten Vertretern der Vertretungskörperschaft stützt die Stadt auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher mit Endgeräten aus.

→ Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Hörstel, die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen für etwaige Notfallsituationen weiter vorzubereiten.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 / 2024 – Gremienarbeit

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Profil Gremienarbeit					
F1	Die Stadt Hörstel beschäftigt sich aktiv mit der effizienten Ausgestaltung der örtlichen Gremienstruktur und erfüllt die formalen Anforderungen überwiegend.	82	E1	Die Stadt Hörstel sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse durch die Vertretungskörperschaft in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Ratsbeschluss formalisiert regeln.	85
F2	Die Stadt Hörstel zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend dem geltenden Erlass.	87	E2	Die Stadt Hörstel sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.	91
F3	Die Stadt Hörstel hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung in der Hauptsatzung getroffen.	91	E3	Die Stadt Hörstel sollte eine Regelung in der Hauptsatzung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen.	93
F4	Die Stadt Hörstel hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider hat die Stadt noch nicht beschlossen.	94	E4	Wir empfehlen der Stadt Hörstel, die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen für etwaige Notfallsituationen weiter vorzubereiten.	95

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel 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 Hörstel** hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Überwiegend führen die Bedarfsstellen Vergaben in eigener Zuständigkeit durch. Aufgrund des Korruptionsschutzes sollten die Auftragsvergabe und die Auftragsbegleitung getrennt sein. Dies senkt die Korruptionsgefahr und bietet den Bediensteten einen Schutz vor Korruptionsvorwürfen. Eine solche Trennung kann durch eine von der Bedarfsstelle losgelöste Stelle erreicht werden. Diese Möglichkeit wird jedoch selten genutzt, weil die Zusammenarbeit nach Einschätzung der Stadt Hörstel viel Zeit beansprucht und dadurch der Mehrwert nicht erkannt wird.

Die veraltete Dienstanweisung Vergabe führt dazu, dass diese nicht praktiziert wird und die Stadt Hörstel abweichende Regelungen getroffen hat. Diese sind jedoch nicht verschriftlicht worden, so dass ein einheitliches Verfahren nicht gewährleistet ist. Die Stadt Hörstel will die Hauptsatzung überarbeiten. Im Rahmen dieser Anpassung könnte der Vergabeprozess optimiert werden, indem die Beschlussfassung vor Auftragserteilung durch den Rat durch eine Pflicht zur Information des Rates ersetzt wird.

In 70 Prozent der betrachteten Maßnahmen überschreitet die Abrechnungssumme die ursprüngliche Auftragssumme um mehr als zehn Prozent. Ziel sollte es sein, Nachträge möglichst gering zu halten. Damit wird nicht nur eine bessere Budgetierung erreicht, sondern es schont auch Personalressourcen. Eine zentrale Betrachtung der Nachträge könnte die Schwachstellen in den Ausschreibungsunterlagen aufdecken. Diese Erkenntnisse können auch dann genutzt werden, wenn die Ausschreibungsunterlagen durch ein Architektur- oder Ingenieurbüro erstellt und die Maßnahme durch ein Architektur- oder Ingenieurbüro begleitet wird.

Im Bereich der Korruptionsprävention werden die Bediensteten durch ein Merkblatt informiert. Zudem hat die Stadt Hörstel bereits einen Meldeweg nach dem Hinweisgeberschutzgesetz auf ihrer Homepage eröffnet. Durch die frühzeitige Auseinandersetzung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz schützt sich die Stadt Hörstel vor möglichen hohen Bußgeldforderungen.

Ihrer gesetzlichen Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, ist die Stadt Hörstel bisher nicht nachgekommen. Im Rahmen einer Schwachstellenanalyse könnten die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festgelegt werden und gleichzeitig die Bediensteten sensibilisiert werden, wenn

diese im Rahmen der Ermittlung beteiligt werden. Die Stadt Hörstel hat zugesichert, die Festlegung vorzunehmen.

Die Stadt Hörstel sollte sich präventiv vor Nachteilen, die Sponsoring mit sich bringen kann, schützen, indem sie in einer Dienstanweisung verbindliche Regelungen trifft. Durch ein transparentes Verfahren könnte die Stadt Hörstel Sponsoring von Korruption abgrenzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Hörstel aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

3.3 Organisation des Vergabewesens

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

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat keine zentrale Vergabestelle. Sie nutzt selten die Möglichkeit, Ausschreibungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt abzuwickeln. Die Dienstanweisung Vergabe ist veraltet. Dies führt zu uneinheitlichen Verfahren der Bedarfsstellen.

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

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

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

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

Die **Stadt Hörstel** hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Es besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die Bedarfsstellen entscheiden eigenverantwortlich über die Einbindung der zentralen Vergabestelle und die Wahl der Vergabeart. Die Möglichkeit, die Vergaben über die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt

durchzuführen, wird selten genutzt. Grund hierfür ist nach Angabe der Stadt Hörstel, dass aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen der Vergabestelle die Verfahren mehr Zeit beanspruchen. In eigener Zuständigkeit können die Bedarfsstellen ohne Einbindung der zentralen Vergabestelle des Kreises die Ausschreibungen schneller durchführen. Auch wenn der interkommunalen Zusammenarbeit ein Vertragswerk zugrunde liegt, ist den Bedarfsstellen nach eigener Angabe unklar, wie die Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle aufgeteilt sind und welche Unterlagen in welcher Form benötigt werden. Die vornehmlich dezentrale Bearbeitung von Ausschreibungen führt dazu, dass kein gebündeltes Fachwissen vorhanden ist und Mitarbeitende sich zeitintensiv mit den Besonderheiten des Einzelfalls befassen müssen, obwohl das Fachwissen an anderer Stelle vorhanden wäre.

Ein Rückgriff auf die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt kommt überwiegend bei Lieferungen und Leistungen in Betracht, bei denen die Stadt Hörstel keine eigene Expertise vorhält. Zum Teil wird die Vergabestelle des Kreises Steinfurt auch für Maßnahmen mit Fördermittelbezug beansprucht.

Aufträge müssen im formeller und materieller Sicht dem Vergaberecht genügen. Die formellen Anforderungen des Vergaberechts sind sehr umfassend. Um diesen gerecht zu werden, müssten sich die Bedarfsstellen kontinuierlich im Bereich des Vergabewesens weiterbilden. Während die Vergabestelle das vergaberechtliche Fachwissen bündelt, könnten sich die Bedarfsstellen auf die materiellen Anforderungen konzentrieren. Daneben kann die Korruptionsprävention durch die Einbindung einer zentralen Vergabestelle gestärkt werden, da Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung personell getrennt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte ihr Vergabefachwissen zentral bündeln oder im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit auf das Fachwissen einer Vergabestelle zurückgreifen.

Es gibt eine Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2010. Seitdem haben sich die Vergabegesetze sowie die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW mehrfach geändert. Eine Anpassung fand jedoch nicht statt.

Gemäß Dienstanweisungen sind Lieferung und Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. In der Praxis wendet die Stadt Hörstel die Kommunalen Vergabegrundsätze an. Die von der Stadt Hörstel festgelegten hohen Wertgrenzen führen dazu, dass häufig beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte Ihre Dienstvereinbarung Vergabe aktualisieren und bereits bestehende Absprachen, wie etwa die Anwendung der Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen, darin festhalten. Die Benennung einer verantwortlichen Stelle hilft dabei, auch zukünftig die Vergabedienstanweisung aktuell zu halten.

Eine Unterstützung bei der Aktualisierung der Dienstanweisung Vergabe liefert die Musterdienstanweisung Vergabe der gpaNRW. Sie entspricht dem derzeit geltenden Vergaberecht. Diese ist unter www.gpanrw.de unter Service – Vergabe zu finden.

Für die Dokumentation werden einheitliche Vordrucke verwendet. Bei größeren Maßnahmen wird ein Architektur- oder Ingenieurbüro mit der Durchführung der Maßnahme beauftragt. Dieses erstellt die kompletten Vergabeunterlagen inklusive Leistungsbeschreibung, führt die Ausschreibung durch und erstellt einen Vergabevorschlag.

Bei einer Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb wird der Bieterkreis durch das Architektur- oder Ingenieurbüro vorgeschlagen. Eine Ergänzung der Bieterliste durch die Stadt Hörstel erfolgt nicht. Dabei wird die Bieterliste häufig auf für die Stadt Hörstel oder das Architektur- oder Ingenieurbüro bekannte Unternehmen beschränkt. Die Stadt Hörstel wendet bisher keine Fachsoftware für die Durchführung von Vergabeverfahren an. Eine Fachsoftware könnte die Bediensteten dabei unterstützen, die Verfahren einheitlich und rechtssicher abzuwickeln. Notwendige Vergabeunterlagen könnten direkt digital eingebracht werden. Die vergaberechtliche Dokumentation erfolgt automatisiert bei Eingabe der entsprechenden Daten. Zudem erleichtert eine Fachsoftware die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe.

In Anbindung einer zentralen Vergabestelle hätten alle Beteiligten Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Unterlagen können so ohne Zeitverzug zwischen den Bedarfsstellen und der zentralen Vergabestelle ausgetauscht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.

Die Zuständigkeit über die Auftragsvergabe ab einer Wertgrenze von 50.000 Euro liegt beim Rat der Stadt Hörstel. Bei der Planung von Vergabeverfahren berücksichtigen die Bedarfsstellen die Sitzungstermine des Rates, so dass Dringlichkeitsbeschlüsse nur in Ausnahmefällen eingeholt werden müssen.

Neben dem planerischen Mehraufwand werden dadurch vergaberechtliche Fristen, insbesondere die Bindefrist, beeinflusst.

Überdies wird der Vergabevorschlag in formaler, technischer und wirtschaftlicher Sicht geprüft und gewertet. Unter Beachtung der mit dem Vergabeverfahren veröffentlichten Wertungskriterien hat der Bestbietende einen Anspruch auf den Auftrag, § 16d Abs.1 Nr. 4 VOB/A. Zu diesem Zeitpunkt besteht kein Ermessen, da sich die Kommune an das Verfahren bindet. Wird der Auftrag nicht an das bestbietende Unternehmen erteilt, muss sich die Kommune mit der Gefahr der Schadensersatzforderungen auseinandersetzen.

Deshalb ist die Einholung eines Ratsbeschlusses nach Durchführung des Vergabeverfahrens nicht mehr sinnvoll. Stattdessen könnte der Rat, neben der Einbindung während der Haushalts- und Investitionsplanung, im Vorfeld der Ausschreibung beteiligt werden, indem er Mindestkriterien oder Kriterien für den Zuschlag festlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.

3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁸

→ Feststellung

Die Stadt Hörstel verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige, örtliche und verbindliche Prüfung der Vergaben findet nicht statt.

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.¹⁹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁰ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Hörstel** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Aufträge über bestimmten Wertgrenzen werden durch den Bürgermeister nach § 12 g der Hauptsatzung vergeben. Zudem bestimmt der Rat über Vergaben, welche die Wertgrenze von 50.000 Euro brutto übersteigen (siehe dazu Kapitel 3.3.1). In der Regel wird das Vier-Augen-Prinzip angewandt. Zwar bestellt die Stadt Hörstel eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Prüfungsinhalt ist aber nicht die rechtskonforme Überprüfung der Vergaben. Auch verfügt die Stadt Hörstel über eine zentrale Finanzbuchführung. Die Bedarfsstellen können deshalb nicht selbständig über ihr Budget verfügen. Der Prüfungsinhalt der Finanzbuchführung liegt darin, den Fall haushaltsrechtlich einzuordnen sowie die rechnerische Prüfung der Ausgaben. Somit findet keine Betrachtung der Vergabeunterlagen durch eine unbeteiligte dritte Person statt.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung hält die gpaNRW eine regelmäßige Vergabeprüfung für sinnvoll. Die Überprüfung der Vergaben durch eine sachkundige Person fördert die Durchführung von rechtmäßigen und transparenten Vergabeverfahren und somit die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine begleitende Prüfung bietet den Vorteil, dass formale Fehler während des Verfahrens erkannt werden und so bereits vor Veröffentlichung

¹⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁰ 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.

beseitigt werden können. Das Vergabewesen gehört zu den korruptionsgefährdeten Bereichen. Die Prüfung der Vergaben durch eine unabhängige Person bietet den Bedarfsstellen zudem einen Schutz vor Korruptionsvorwürfen.

→ **Empfehlung**

Um eine rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu fördern, sollten die Voraussetzungen für eine regelmäßige, begleitende und verbindliche Vergabeprüfung geschaffen werden. Dies dient auch der Korruptionsprävention. Dabei kann sich die Stadt Hörstel im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer rechnungsprüfenden Person einer anderen Kommune bedienen, eine geeignete bedienstete Person für die Rechnungsprüfung bestellen oder eine sachkundige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat im Bereich Korruptionsprävention keine Dienstanweisung erlassen. Bedienstete werden über andere Wege informiert. Einen Meldeweg nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Hörstel bereits auf ihrer Homepage eröffnet.

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 KorruptionsbG²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*

²¹ 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)

- dem Vieraugenprinzip.

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

Die **Stadt Hörstel** hat sich dafür entschieden, keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erlassen. Bedienstete werden mit einem Rundschreiben und Merkblatt aufgeklärt. So sind die Mitarbeitenden verpflichtet, die Kenntnisnahme des Merkblattes schriftlich zu bestätigen. Auch Neueinstellungen müssen die Kenntnisnahme bestätigen. Das Merkblatt geht auf verschiedene Zuwendungsformen ein und gibt Mitarbeitenden eine wertvolle Hilfestellung bei der Einordnung eines konkreten Sachverhaltes. Eine Regelung, wie zu Verfahren ist, wenn ein Korruptionsverdacht bei Dritten besteht, hat das Merkblatt jedoch nicht aufgegriffen.

Mit der EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden sollen Hinweisgebende, die Verstöße gegen geltendes Recht melden, vor Repressalien oder deren Androhung geschützt werden. Darunter fallen z. B. die Kündigung, eine schlechte Beurteilung oder Bewertung, Verweigerung einer Beförderung, Mobbing, Gehaltskürzungen etc. Der Begriff des Hinweisgebers wird weit gefasst. Darunter fallen neben dem Personal u.a. auch ausgeschiedenes Personal, u Selbständige, Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane, Freiwillige und Praktikanten sowie Personen, die unter der Leitung und Aufsicht von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten. Durch die Richtlinie soll ein System implementiert werden, welches den hinweisgebenden Personen ermöglicht, Meldungen zu tätigen, ohne dass ihre Identität gegenüber unbefugten Personen offenbart wird.

Die Stadt Hörstel hat einen Meldeweg eröffnet, indem sie auf ihrer Homepage, unter „Impressum“ die Möglichkeit für Bedienstete und Dritte geschaffen hat, konkrete Meldungen abzugeben. Dabei können die Meldungen auch anonym abgegeben werden. Das System leitet sodann die meldende Person durch das Verfahren. Dieser Meldeweg ist jedoch noch nicht in dem Merkblatt aufgenommen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte durch Aufnahme weiterer Regelungen im Merkblatt die Bediensteten über die Möglichkeit der Meldung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz informieren und Hilfestellungen im Umgang mit einem Verdachtsfall geben. Eine Verlinkung auf die Startseite der Homepage würde es Dritten ermöglichen, diesen Meldeweg schneller zu finden.

Zudem könnte durch die Benennung einer verantwortlichen Stelle gewährleistet werden, dass die Stadt Hörstel auch bei zukünftigen gesetzlichen Änderungen rechtskonform handelt. Überdies könnte durch diese Person auch ein niederschwelliges Angebot für Bedienstete eingerichtet werden, welche in der Einschätzung des Sachverhaltes unsicher sind.

Nach § 10 KorruptionsbG NRW ist die Leitung einer öffentlichen Stelle verpflichtet, den Grad der gegebenen Korruptionsgefährdung festzulegen und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Dazu sind korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu bestimmen.

Diese gesetzliche Vorgabe kann die Stadt mittels einer Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse nachkommen. Diese hilft, insbesondere mit nachfolgender Fragestellung, die korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu ermitteln.

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

Durch regelmäßige oder anlassbezogene Überprüfung dieser Einstufung wäre die Stadt Hörstel auch zukünftig rechtssicher aufgestellt. Die Befragung der Bediensteten könnte wertvolle Information zur Bewertung der tatsächlichen Situation liefern. Zusätzlich würden Bedienstete hinsichtlich der Korruptionsgefährdung sensibilisiert. Die Stadt Hörstel hat die korruptionsgefährdeten Bereiche nach § 10 KorruptionsbG NRW noch nicht festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 KorruptionsbG NRW, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht nachgekommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen. Dabei sollten die Beschäftigten mit einbezogen werden. Mit dieser Analyse kommt die Stadt der gesetzlichen Vorgabe des § 10 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Die Mitglieder der Gremien der Kommune sind nach § 7 KorruptionsbG NRW verpflichtet schriftlich Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen.

Auch besteht eine Informationspflicht des Bürgermeisters gegenüber dem Rat, bis zum 31. März eines jeden Jahres eine Aufstellung nach § 53 Landesbeamtengesetz vorzulegen. Diese umfasst die Funktion der Nebentätigkeiten z. B. Aufsichtsrat, Beirat, den Namen der Gesellschaft, des Vereins o. ä. sowie die Höhe der Vergütung.

Die Stadt Hörstel hat für den betroffenen Personenkreis zur Meldung dieser Daten einen Vordruck entwickelt. Sie weist in einer regelmäßigen Bekanntmachung darauf hin, dass die Daten der Ratsmitglieder, der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sowie des Bürgermeisters eingesehen werden können. Darüber hinaus können diese Daten auch über das Ratsinformationssystem der Stadt Hörstel eingesehen werden.

3.5 Sponsoring

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

→ Feststellung

Die Stadt Hörstel hat bisher keine Dienstanweisung erlassen, welche den Umgang mit Sponsoringleistungen verbindlich regelt.

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.

Der **Stadt Hörstel** hat bisher keinen Bedarf gesehen, Sponsoring in einer Dienstvereinbarung zu regeln. Im Gegensatz zu einer Spende sieht Sponsoring eine Gegenleistung vor, welche darin besteht, das Image der Sponsoringgebenden zu fördern. Die Sponsoringleistungen und die Zielgruppen der Verwaltung sind dabei vielfältig. Insbesondere im Bereich Bildung und Kultur finden häufig entsprechende Kooperationen statt. Neben klassischen Geldmitteln, kann Sponsoring auch durch Gewährung von Sachmitteln oder Dienstleistungen auftreten, aber auch im Wissenstransfer.

Auf ihrer Homepage hat z. B. die Harkenberg Gesamtschule Sponsoringgebende verlinkt. Schul sponsoring eröffnet finanzielle, sachliche und personelle Ressourcen. Sie ist ein wirksames Mittel, um Schulentwicklung nachhaltig zu bestreiten und den Praxisbezug schulischer Bildung zu verbessern. Schulen als Sponsoringnehmende sind dabei in ihrer Entscheidung über Sponsoring an das Schulgesetz NRW gebunden. Eine der Voraussetzungen für Sponsoring ist die Zustimmung des Schulträgers²².

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie der aufgeführte Sachverhalt unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Der Sachverhalt zeigen jedoch, dass auch für die Stadt Hörstel Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann.

Die öffentliche Verwaltung sollte sich möglichst vor Korruptionsvorwürfen schützen und hierfür jeden Anschein der Parteilichkeit vermeiden. Nur mit einem transparenten Verfahren wird die Abgrenzung von Korruption und Sponsoring für die Öffentlichkeit sichtbar. Dies beinhaltet, dass der Umfang, die Art des Sponsorings sowie die Sponsoren erkennbar sind. Deshalb sollte die

²² § 99 Abs. 1 SchulG (Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) Schulen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Schulträger Zuwendungen von Dritten entgegennehmen und auf deren Leistungen in geeigneter Weise hinweisen (Sponsoring), wenn diese Hinweise mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule vereinbar sind und die Werbewirkung deutlich hinter den schulischen Nutzen zurücktritt. Die Entscheidung trifft die Schulleiterin oder der Schulleiter mit Zustimmung der Schulkonferenz und des Schulträgers.

Stadt Hörstel verbindliche Regelungen in einer Dienstvereinbarung treffen, welche nachfolgende Mindestinhalte beinhaltet:

- Entscheidungsbefugnis

Die Entscheidungsbefugnis sollte gestaffelt erfolgen und je nach Höhe des Sponsoringbetrages beim Rat liegen.

- Beteiligung

Hinsichtlich der Bewertung, ob die Sponsoringleistung zu versteuern wären, sollte vor Vertragsabschluss verbindlich das zentrale Vertragsmanagement eingebunden werden. Bei Bedarf könnte dieses eine verbindliche Auskunft durch das Finanzamt einholen.

- Verfahren

- **Schriftform:** Der Sponsoringvertrag wird anhand einer Mustervorlage mit nachfolgenden Mindestvertragsinhalten durch den Fachbereich unter Einhaltung der Entscheidungsbefugnis schriftlich geschlossen.
- **Gegenstand:** Der Sponsoringgegenstand sowie seine Gegenleistung ist klar zu benennen.
- **Sponsorenauswahl:** Liegen mehrere Sponsoren vor, so ist zwischen den Sponsoren zu wechseln.
- **Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung:** Sofern vorhanden, sind Sponsoringverträge vor Abschluss des Vertrages der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen.
- **Bericht:** Jährlich wird ein Bericht über alle Sponsoringmaßnahmen des vorausgegangenen Haushaltsjahres bis zum 31. März vorgelegt. Der Bericht sollte mindestens die Sponsoren, den Zweck und die Mittel enthalten.

- Mindestvertragsinhalte

- **Zeitliche Befristung:** Die Laufzeit sollte zwei Jahre nicht übersteigen.
- **Kündigungsmöglichkeiten:** Ist ein Vertrag für unbestimmte Zeit geschlossen, so muss zwingend eine Kündigungsklausel vereinbart werden. In dieser sollte die Kostentragung im Kündigungsfall geregelt sein. Zudem sollte immer die Kündigungsmöglichkeit aus wichtigem Grunde vereinbart werden.
- **Regelung über Nebenkosten:** Nebenkosten sollten die Sponsoren tragen.
- **Tragung von Haftungsrisiken:** Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gebietet, dass die Haftung beschränkt wird. So sollte die Haftung bei schuldhaftem Verhalten durch Dritte oder der Sponsoren ausgeschlossen und die Haftung auf eigenes vorsätzliches Verhalten begrenzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln.

Die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche unter www.gpanrw.de unter Service – Korruptionsprävention heruntergeladen werden kann, geht auch auf das Thema Sponsoring ein und bietet in der Anlage weitere Hilfestellungen, insbesondere einen Vertragsentwurf zu diesem Themenfeld.

3.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²³ 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 Hörstel vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Hörstel gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssummen. 53 Prozent der Maßnahmen sind teurer geworden.

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 25.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

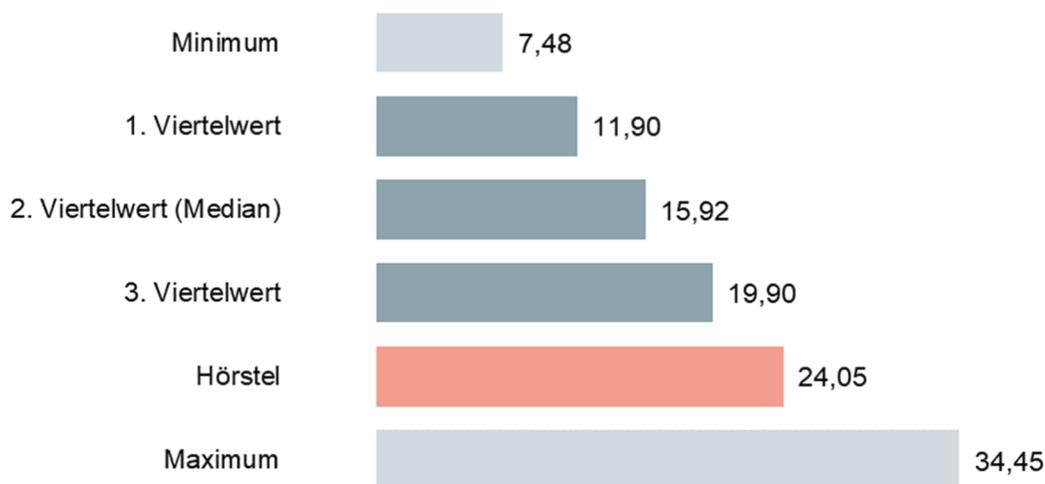
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.491.482	
Abrechnungssummen	3.769.167	
Summe der Unterschreitungen	164.998	4,73

²³ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Summe der Überschreitungen	440.643	12,62

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Hörstel** zehn Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 327.810 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Hörstel damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Hörstel liegt im Vergleichsjahr 2022 oberhalb des dritten Viertelwertes. Damit gehört sie zu den Kommunen mit den höheren Abweichungen in der Vergleichsgruppe.

Ab dem Jahr 2021 wurden bisher 28 Maßnahmen vollständig abgerechnet. Die geringste Abweichung lag bei 0,82 Prozent, die höchste Abweichung lag bei 70,51 Prozent. Bei 19 Schlussrechnungen wurde der Auftragswert um mehr als zehn Prozent überschritten.

Der Großteil der Abweichungen ist den Überschreitungen zuzuordnen. So wurden die Aufträge mit 12,62 Prozent überschritten und mit 4,73 Prozent unterschritten. Zum Teil wurden auch für Unterschreitungen Nachträge erteilt. Diese waren erforderlich, wenn zusätzliche Leistungen notwendig waren. Die Auftragssummen wurden in den Fällen unterschritten, weil andere Leistungen entfielen.

Auf dem ersten Blick belasten nur Überschreitungen den Haushalt. Unterschreitungen führen jedoch dazu, dass Mittel blockiert werden, welche an anderer Stelle gegebenenfalls benötigt werden. Zudem gehen Nachträge stets mit einem zusätzlichen Aufwand einher. Dies kann dazu führen, dass das eingesetzte Personal überlastet wird oder weniger Zeit für die Planung und Begleitung anderer Projekte zur Verfügung steht. Ziel sollte es deshalb sein, Nachträge möglichst gering zu halten.

Eine Ursache hoher Abweichungen kann darin liegen, dass Vergabeunterlagen nicht eindeutig und erschöpfend die Anforderungen der Maßnahme beschreiben. Dies ist ein Einfallstor, welches Auftragsnehmenden ermöglicht, weitere Leistungen abzurechnen.

Durch Betrachtung der Nachträge können Lücken in den Ausschreibungsunterlagen erkannt und geschlossen werden. Dieser positive Effekt lässt sich auch bei Ausschreibungsunterlagen anwenden, welche durch ein Architektur- oder Ingenieurbüro erstellt wurden. So kann dauerhaft die Qualität der Ausschreibungsunterlagen verbessert und Lücken geschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen einer zentralen Betrachtung könnte die Stadt Hörstel die Ursachen für Nachträge unter Berücksichtigung von Bieterstrategien ausfindig machen. Dadurch können Nachträge bei zukünftigen Aufträgen minimiert werden.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.

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

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

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

Bei der **Stadt Hörstel** entscheiden die Bedarfsstellen über die Erteilung eines Nachtrags. Zum Teil muss auch ein Beschluss des Rates eingeholt werden. Die Mitarbeitenden sind geschult und können fachlich bewerten, ob ein Nachtrag für die Leistungserfüllung erforderlich ist. Die

Nachträge werden in der Regel anhand eines Vordrucks dokumentiert. Zum Teil werden Nachträge nur mündlich kommuniziert. Aus Sicht der Bedarfsstellen ist dieses Verfahren erforderlich, damit es zu keinem Stillstand auf der Baustelle kommt. Es fehlt dann die Dokumentation zur Erteilung eines Nachtrages. Im Falle eines Nachtrags lässt sich die Stadt Hörstel ein Angebot erstellen. Teilweise wird ein weiteres Angebot eingeholt, um die Wirtschaftlichkeit des Angebotes bewerten zu können. In der Regel erfolgt danach eine förmliche Beauftragung.

Eine verbindliche Regelung zum Umgang mit Nachträgen besteht nicht. Nachträge werden im Rahmen des Baukostencontrollings betrachtet. Im Blick hat der Mitarbeitende die Über- und Unterschreitungen der Maßnahmen im Rahmen der Gesamtkostenanalyse. Wurde für die Betreuung der Baumaßnahme ein Architektur- oder Ingenieurbüro beauftragt, so überprüft dieses regelmäßig, ob die Kosten der Gesamtmaßnahme eingehalten werden können und erstellt eine Kostenprognose. Diese Betrachtung fehlt jedoch bei kleineren Maßnahmen.

Ob ein Nachtrag ein neues Vergabeverfahren erfordert, überprüfen die Bedarfsstellen. Die Dokumentation über die Erforderlichkeit des Nachtrags ist teilweise nicht vorhanden, so dass anhand der Akte nicht festgestellt werden kann, ob die zusätzlichen Arbeiten im Rahmen eines Nachtrages hätten vergeben werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte das Nachtragswesen verbindlich regeln und zumindest ab einer bestimmten Wertgrenze eine vergaberechtliche Prüfung des Nachtrages, durch eine unabhängige und sachkundige Stelle, beispielweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, festlegen. Dieses Verfahren stärkt nicht nur den rechtssicheren Umgang mit Nachträgen, sondern ist auch ein wirksames Mittel zur Korruptionsprävention.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 / 2024 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Hörstel hat keine zentrale Vergabestelle. Sie nutzt selten die Möglichkeit, Ausschreibungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt abzuwickeln. Die Dienstanweisung Vergabe ist veraltet. Dies führt zu uneinheitlichen Verfahren der Bedarfsstellen.	99	E1.1	Die Stadt Hörstel sollte ihr Vergabefachwissen zentral bündeln oder im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit auf das Fachwissen einer Vergabestelle zurückgreifen.	100
			E1.2	Die Stadt Hörstel sollte Ihre Dienstvereinbarung Vergabe aktualisieren und bereits bestehende Absprachen, wie etwa die Anwendung der Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen, darin festhalten. Die Benennung einer verantwortlichen Stelle hilft dabei, auch zukünftig die Vergabedienstanweisung aktuell zu halten.	100
			E1.3	Die Stadt Hörstel sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.	101
			E1.4	Die Stadt Hörstel sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren informieren.	101
F2	Die Stadt Hörstel verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige, örtliche und verbindliche Prüfung der Vergaben findet nicht statt.	102	E2	Um eine rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu fördern, sollten die Voraussetzungen für eine regelmäßige, begleitende und verbindliche Vergabeprüfung geschaffen werden. Dies dient auch der Korruptionsprävention. Dabei kann sich die Stadt Hörstel im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer rechnungsprüfenden Person einer anderen Kommune bedienen, eine geeignete bedienstete Person für die Rechnungsprüfung bestellen oder eine sachkundige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen.	103

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Hörstel hat im Bereich Korruptionsprävention keine Dienstanweisung erlassen. Bedienstete werden über andere Wege informiert. Einen Meldeweg nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat die Stadt Hörstel bereits auf ihrer Homepage eröffnet.	103	E3	Die Stadt Hörstel sollte durch Aufnahme weiterer Regelungen im Merkblatt die Bediensteten über die Möglichkeit der Meldung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz informieren und Hilfestellungen im Umgang mit einem Verdachtsfall geben. Eine Verlinkung auf die Startseite der Homepage würde es Dritten ermöglichen, diesen Meldeweg schneller zu finden.	104
F4	Die Stadt Hörstel ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 KorruptionsbG NRW, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht nachgekommen.	105	E4	Die Stadt Hörstel sollte, wie beabsichtigt, kurzfristig eine Schwachstellenanalyse durchführen. Dabei sollten die Beschäftigten mit einbezogen werden. Mit dieser Analyse kommt die Stadt der gesetzlichen Vorgabe des § 10 KorruptionsbG nach und schafft eine Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	105
Sponsoring					
F5	Die Stadt Hörstel hat bisher keine Dienstanweisung erlassen, welche den Umgang mit Sponsoringleistungen verbindlich regelt.	106	E5	Die Stadt Hörstel sollte in einer Dienstanweisung verbindlich den Umgang mit Sponsoring regeln.	107
Nachtragswesen					
F6	Die Stadt Hörstel gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssummen. 53 Prozent der Maßnahmen sind teurer geworden.	108	E6	Im Rahmen einer zentralen Betrachtung könnte die Stadt Hörstel die Ursachen für Nachträge unter Berücksichtigung von Bieterstrategien aufzufindig machen. Dadurch können Nachträge bei zukünftigen Aufträgen minimiert werden.	110
F7	Die Stadt Hörstel hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.	110	E7	Die Stadt Hörstel sollte das Nachtragswesen verbindlich regeln und zumindest ab einer bestimmten Wertgrenze eine vergaberechtliche Prüfung des Nachtrages, durch eine unabhängige und sachkundige Stelle, beispielweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, festlegen. Dieses Verfahren stärkt nicht nur den rechtssicheren Umgang mit Nachträgen, sondern ist auch ein wirksames Mittel zur Korruptionsprävention.	111

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F8	Die veraltete Vergabedienstanweisung und die davon abweichenden Regelungen führen dazu, dass die Bedarfsstellen unterschiedlich verfahren. Die Stadt Hörstel setzt wichtige Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten nur zum Teil um.			
F9	Alle betrachteten Maßnahmen weisen Defizite im Umgang mit § 20 VOB/A auf. Die Nichteinhaltung von zwingenden Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten führte zu entsprechend vielen Rechtsverstößen.		E9.1 Die Stadt Hörstel sollte zeitnah Ihrer Dokumentationspflicht gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 9 VOB/A nachkommen und Gründe für das Abweichen von der Vergabeart in der Vergabeakte festhalten. Diese Dokumentationspflicht sollte auch von Dritten eingefordert werden, wenn diese für die Durchführung der Vergabe beauftragt wurden.	
			E9.2 Die Stadt Hörstel sollte die ex-ante-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A, welche vor Durchführung einer Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb verpflichtend durchzuführen ist, dokumentieren.	
			E9.3 Die Stadt Hörstel sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb die Eignung aller Unternehmen vor Aufforderung zur Angebotsaufforderung prüfen und dokumentieren. Verzichtet die Stadt Hörstel auf Eignungsunterlagen bekannter Bietender, sollten die Gründe für den Verzicht dokumentiert werden.	
			E9.4 Die Stadt Hörstel sollte nur in Ausnahmefällen eine längere Bindefrist als 30 Tage festlegen. Im Falle einer Verlängerung der Bindefrist sollte die Stadt Hörstel die Gründe, die zu der Verlängerung geführt haben, in den Vergabevermerk aufnehmen.	
			E9.5 Die Stadt Hörstel sollte ihrer Informationspflicht gem. § 19 Abs. 1 VOB/A nachkommen, indem sie Bietende, deren Angebote unterlegen waren, über die Auftragserteilung informiert und dies dokumentieren. Zu beachten ist, dass Bietende bereits unverzüglich zu informieren sind, wenn ihr Angebot ausgeschlossen wurde oder nicht in die engere Wahl gelangt.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E9.6 Die Stadt Hörstel sollte der Veröffentlichungspflicht gemäß § 20 Abs. 3 Nr. 1, 2 VOB/A nachkommen, indem sie unter Beachtung der Mindestdauer und Mindestkriterien die ex-post –Veröffentlichung durchführt. Bei freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb erfolgt die ex-post-Veröffentlichung ab einem Nettoauftragswert von 15.000 Euro und bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Nettoauftragswert von 25.000 Euro.	
F10	Die Stadt Hörstel hat entgegen § 6 Abs. 1 VOB/A den Wettbewerb auf eine Region beschränkt.		E10 Die Stadt Hörstel sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnehmerwettbewerb den Bewerberkreis weit fassen und zumindest ein Angebot eines weiter entfernten Unternehmens einholen. Dies entspricht der Vorgabe des § 6 Abs. 1 VOB/A, den Wettbewerb nicht auf Unternehmen in bestimmten Orten oder Regionen zu beschränken.	
F11	Die Stadt Hörstel hat die verpflichtete Abfrage des Wettbewerbsregisters gemäß § 19 Abs. 4 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) unterlassen.		E11.1 Die Stadt Hörstel sollte im Rahmen der Eignungsprüfung feststellen, ob Eintragungen im Wettbewerbsregister vorliegen. Die Abfrage des Registers sollte dokumentiert werden.	
			E11.2 Die Stadt Hörstel sollte ein Nachtragsanliegen dahingehend prüfen, ob der Auftrag für die Auftragserledigung erforderlich ist und die Gründe für den Nachtrag dokumentieren. Kann die Erforderlichkeit nicht bestätigt werden, so wären die zusätzlichen Leistungen in einem eigenen Verfahren auszuschreiben.	
			E11.3 Die Stadt Hörstel sollte ihre Nachträge und internen Abstimmungsprozesse dokumentieren. Zudem empfiehlt es sich, mündlich vereinbarte Nachträge schriftlich zu bestätigen. So wird für beide Parteien eine Klarheit geschaffen, welche konkreten Arbeiten zusätzlich beauftragt wurden.	
			E11.4 Die Stadt Hörstel sollte alle Mängel im Abnahmeprotokoll aufnehmen. Im Falle der Abwesenheit des Auftragnehmers sollte die Stadt Hörstel dokumentieren, wann der Auftragnehmer Kenntnis von dem Ergebnis der förmlichen Abnahme erhalten hat. Auch wenn ein Ingenieurbüro zur Begleitung der Maßnahme beauftragt wurde, sollte die Mängelliste sowie deren Beseitigung der Stadt Hörstel bekannt und Mängel und deren Beseitigung in der Akte dokumentiert sein.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E11.5 Die Stadt Hörstel sollte darauf achten, dass alle wesentlichen Daten zur Vertragserfüllung, insbesondere die Ausführungsfrist, vereinbart und dokumentiert sind. Nur dann ist es möglich, im Falle einer Nichtleistung weitere Rechtsfolgen einzuleiten.	

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Hörstel** 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 war 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 zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stand dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts musste 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 zukünftig in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Hörstel ist bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen gut aufgestellt. Die Stadt nutzt für eine fundierte und vorausschauende Planung einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Die Zuständigkeiten für den Support sind eindeutig festgelegt. Die Stadt kann die Steuerung durch die Verschriftlichung von Prozessen und Standards noch optimieren.

Die Stadt Hörstel hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen aus den Medienkonzepten vollständig erfüllt. Qualitativ entsprechen die eingesetzten Geräte sowie die Internetanbindung dem Stand der Technik. Die Stadt ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen somit ebenfalls gut aufgestellt.

Im Bereich der IT-Sicherheit erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

4.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

4.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen durch eine schulübergreifende Planung und die verbindliche Festlegung von Zuständigkeiten für den Support gelöst.

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-Support²⁴, 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.*

²⁴ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

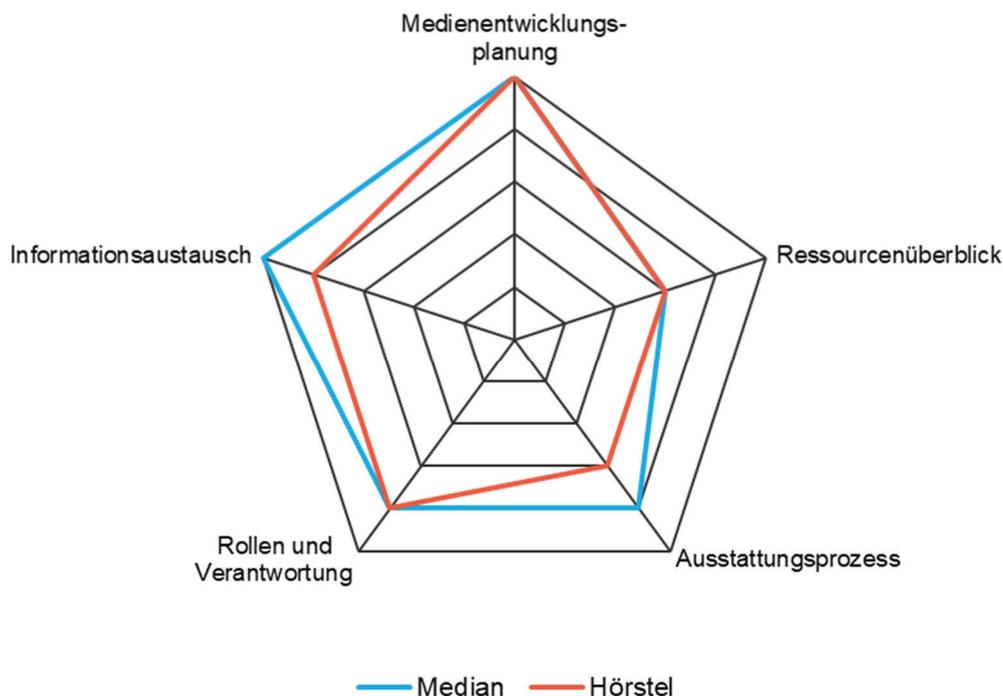
Die **Stadt Hörstel** ist Träger von fünf Grundschulen und einer Gesamtschule. Insgesamt werden im Schuljahr 2022/2023 in Hörstel 74 Klassen mit 1.857 Schülerinnen und Schülern (SuS) beschult.

Schulen der Stadt Hörstel im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler
Harkenberg Gesamtschule Hörstel	36	979
Kath. Grundschule St. Anna	4	111
Kath. Grundschule St. Antonius	8	185
Kath. Grundschule Sünthe-Rendel	8	185
St. Bonifatius Schule	5	114
St. Ludgerus Schule	13	283
Summe	74	1.857

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

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



Auf Basis der von ihren Schulen vorgelegten pädagogischen Medienkonzepte hat die Stadt Hörstel eine verbindliche schulübergreifende Strategie zur IT-Ausstattung der Schulen entwickelt. Dieser Medienentwicklungsplan (MEP) wurde in Zusammenarbeit mit der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) erstellt und enthält beispielsweise Vorgaben zur Ausstattung, Finanzierung sowie dem Support der Schul-IT. Die Stadt hat den MEP 2023 fortgeschrieben. Außerdem wurden technisch-pädagogische Einsatzkonzepte erstellt. Diese hat die Stadt für die Beantragung von Fördermitteln aus dem „DigitalPakt NRW“ verwendet. Sie wurden ebenfalls im Jahr 2023 fortgeschrieben. Die Stadt Hörstel besitzt damit eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung ihrer Schulen.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Stadt Hörstel nutzt für die Softwareverteilung eine Cloud-Lösung, in der alle Endgeräte hinterlegt sind. Hierüber kann die Stadt Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebene abrufen. Alle Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Damit ist die Herstellung eines Gesamtüberblicks möglich. Aufgrund der manuellen Aufbereitung und Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Quellen ist dies aber mit einem höheren Aufwand verbunden. Die Stadt Hörstel hat im MEP festgelegt, dass zur Überprüfung der im MEP festgelegten Ziele verschiedene Kennzahlen erhoben werden sollen. Hierzu zählen auch die IT-Kosten je Schüler und Schülerin. Aktuell werden die Kennzahlen tatsächlich aber nicht erhoben. Die Stadt hat im Verlauf der Prüfung signalisiert, dass zukünftig eine Erhebung der Kennzahlen erfolgen soll und bereits entsprechende Vorbereitungen in die Wege geleitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte, wie im Medienentwicklungsplan (MEP) festgelegt, zur Überprüfung der Zielerreichung die dort definierten Kennzahlen erheben und regelmäßig fortschreiben.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Hörstel einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über die Fachdienste I/3 Informationstechnologie (IT) und III/2 Bildung, Sport und Kultur. Beschaffungen ohne die Beteiligung des Schulträgers erfolgen nur in Form von pädagogischer Software. Die Stadt Hörstel hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess zwar nicht schriftlich, aber über die gelebten Prozesse einheitlich geregelt ist. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Stadt verbindlich und damit schriftlich regeln, wie der Ausstattungsprozess genau organisiert ist. So kann die Stadt auch bei Personalwechseln die Einheitlichkeit von Abläufen sicherstellen sowie einen effektiven Prozessablauf gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.

Der Schulträger sollte Standards für die IT-Ausstattung definieren. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Die Stadt nutzt, soweit möglich, Rahmenverträge. Im MEP ist außerdem festgelegt, dass der Supportaufwand durch eine homogene IT-Ausstattung möglichst geringgehalten werden soll. Kon-

krete Hardwarestandards sind allerdings nicht definiert. Diese können einen Anstieg des Supportaufwands bei zukünftigen Beschaffungen vermeiden und für beschleunigte Beschaffungsabläufe sorgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte konkrete Hardwarestandards für die IT-Ausstattung in den Schulen definieren.

Die Stadt Hörstel verfügt über eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für das Rathaus. Die städtischen Schulen sind hierin allerdings nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte ihre Schulen in dem IT-Sicherheitskonzept ebenfalls berücksichtigen.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand für die Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Die Stadt Hörstel hat die Aufgaben und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support im MEP verbindlich festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW bietet die vorhandene Aufgabenzuordnung eine geeignete Grundlage, um den Anforderungen an die Wartung und Pflege der IT-Infrastruktur der Schulen gerecht zu werden. Die Stadt Hörstel muss aber auch ausreichend Personalressourcen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT vorhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 4.3.2

Stand der Digitalisierung

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Die Stadt Hörstel pflegt eine gute Kommunikation mit ihren Schulen. Unter anderem gibt es regelmäßige Budgetgespräche zwischen der IT-Abteilung, den Schulleitungen und den Medienbeauftragten. Für diese Gespräche ist im MEP ein halbjährlicher Rhythmus verbindlich festgelegt. Außerdem gibt es regelmäßige Gespräche zwischen dem Bürgermeister, der Schulverwaltung und den Schulleitungen. Hier ist die IT-Abteilung allerdings nicht beteiligt. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit dem Fokus auf die Medienentwicklung gibt es bislang nicht. In der Regel sind in die Medienentwicklungsplanung verschiedene Beteiligte einzubinden. Dazu zählen bspw. die IT-Abteilung der Stadt, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement, die Hausmeister und Hausmeisterinnen, die Medienkoordinatoren und Medienkoordinatorinnen sowie die Schulleitungen. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Thema Medienentwicklung kann dazu beitragen, die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und stellt sicher, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit, eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen.

4.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die IT-Ausstattung in den Schulen der Stadt Hörstel ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Die für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend.

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

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

Die **Stadt Hörstel** hat die gemeinsame Ausstattungsplanung des Schulträgers und der Schulen konsequent umgesetzt. Die Inanspruchnahme von Fördermitteln aus dem DigitalPakt Schule NRW hat die Umsetzung nach eigenen Angaben deutlich beschleunigt.

Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Stadt Hörstel in ein Verwaltungsnetz und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle städtischen Schulen sind mit ausreichend dimensionierten Glasfaser-Anschlüssen mit Verbindungsgeschwindigkeiten bis zu 200 Mbit/s an den Grundschulen und bis zu 600 Mbit/s an der Gesamtschule an das Internet angebunden. Die Stadt hat damit guten Voraussetzungen für den aufgrund der steigenden Anzahl von IT-Endgeräten voraussichtlich weiter steigenden Datenverkehr geschaffen. Alle Klassenräume sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte wurden überwiegend in den vergangenen zwei Jahren angeschafft und entsprechen damit dem allgemeinen Stand der Technik. Lediglich einzelne PCs und Laptops an der Gesamtschule werden nach Aufrüstung über die wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus betrieben. Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Hörstel autark sicher. In Einzelfällen lässt sich die Stadt von einem kommunalen IT-Dienstleister beratend unterstützen. Die Stadt nutzt für die zentrale Verwaltung und den Support eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management (MDM). Die auf Seiten des Schulträgers für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Stellenanteile sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend. Der DigitalPakt Schule NRW hat durch die Förderanträge, die

Umsetzung der Projekte usw. zu einem stark gestiegenen Arbeitsaufwand geführt. Mittlerweile sind aber fast alle Projekte umgesetzt, weshalb die hohe Arbeitsbelastung wieder gesunken ist.

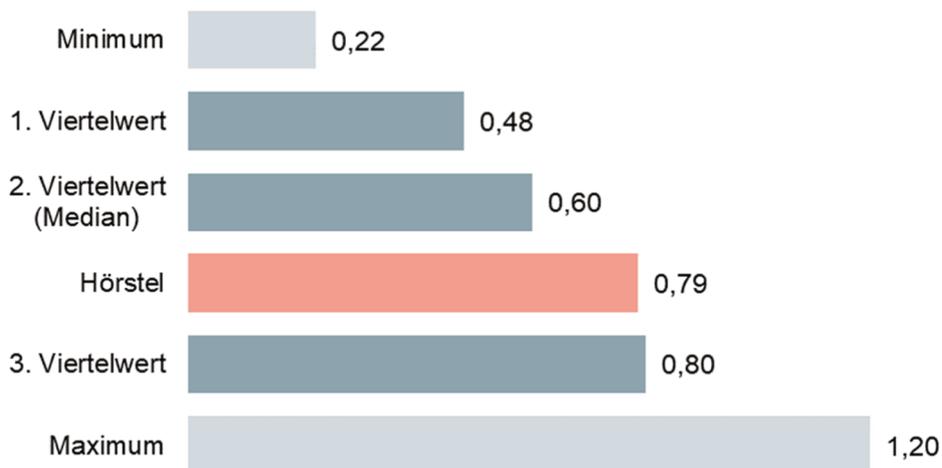
Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich um beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

IT-Endgeräte Pädagogik Hörstel im Schuljahr 2022/2023

Schulform	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler nach Schulform
Grundschule	878	692	0,79
weiterführende Schule	979	445	0,45

Rechnerisch sind damit in den Grundschulen drei Viertel der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet und an der Gesamtschule etwas weniger als die Hälfte der SuS. Im MEP hat die Stadt an den Grundschulen eine 1:5-Ausstattung festgelegt. Diese Quote wird wie dargestellt bereits übererfüllt. Dies hängt mit den Fördermitteln aus dem DigitalPakt Schule NRW zusammen. Eine dauerhafte Erhöhung der Quote hat die Stadt bislang nicht beschlossen. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik in den Grundschulen wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023



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



Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Hörstel zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin. Bezogen auf die einzelnen Grundschulen ergeben sich folgende Ausstattungsquoten:

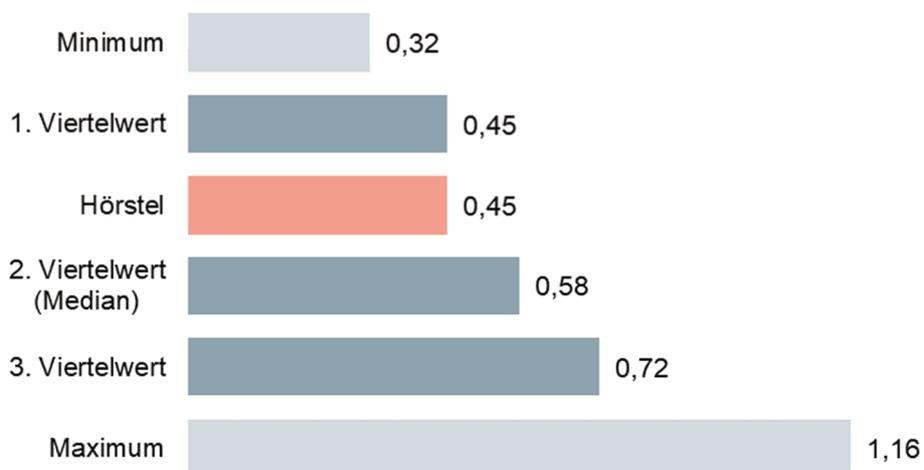
IT-Endgeräte Pädagogik Hörstel in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Kath. Grundschule St. Anna	111	98	0,88
Kath. Grundschule St. Antonius	185	144	0,78
Kath. Grundschule Sünthe-Rendel	185	154	0,83
St. Bonifatius Schule	114	102	0,89
St. Ludgerus Schule	283	194	0,68

Die Stadt Hörstel hat ihre Schulen auch mit einer nennenswerten Anzahl an Lernrobotern und ähnlichen modernen Lernmitteln für die Schülerinnen und Schüler ausgestattet. Diese sind nicht in die Berechnung der Kennzahlen eingeflossen, weil es sich hierbei nicht um IT-Endgeräte handelt.

Für die Gesamtschule stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/2023



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



Bei den weiterführenden Schulen hat die Stadt im interkommunalen Vergleich eine niedrige Ausstattungsquote. Die Stadt hat die Anforderungen der Gesamtschule aber vollständig erfüllt. Im MEP ist eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler mit einer Quote von 1:5, EDV-Arbeitsplätzen für Lehrkräfte mit einer Quote von 1:10 sowie zwei Computerräumen vorgesehen. Die Stadt hat in der Oberstufe der Gesamtschule außerdem ein „Bring Your Own Device“ Konzept umgesetzt. Dementsprechend werden an der Gesamtschule auch private mobile Endgeräte zu Lernzwecken eingesetzt. Diese von den Schülerinnen und Schülern selbst angeschafften IT-Endgeräte sind nicht in die Kennzahlenberechnung eingeflossen. Wir berücksichtigen nur die von der Stadt zur Verfügung gestellten Geräte. Ein Handlungsbedarf besteht hier daher zurzeit nicht.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir auch die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Hierzu zählen großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Die Ausstattung der Klassen mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Stadt Hörstel wie folgt dar.

Präsentationsgeräte Grundschule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Kennzahl	Hörstel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,21	0,84	1,22	24
Beamer	1,13	0,00	0,08	0,13	0,85	1,13	24
Großformatige Bildschirme	0,09	0,00	0,00	0,00	0,04	1,05	24
Dokumentenkamera und Visualizer	0,94	0,00	0,00	0,20	0,62	1,14	24

In der Stadt Hörstel liegt der Fokus bei den Präsentationsgeräten in den Grundschulen auf Beamern. Die Quote liegt bei über 100 Prozent, damit sind grundsätzlich in allen Unterrichtsräumen entsprechende Geräte vorhanden. Darüber hinaus kommen Beamer in der Aula sowie im Lehrerzimmer zum Einsatz. Folglich ist an den Grundschulen eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich. Positiv ist außerdem, dass die Stadt eine vergleichsweise hohe Anzahl an Dokumentenkameras und/oder Visualizern vorhält. Bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist die Anzahl je Unterrichtsraum geringer als in Hörstel. Damit besteht für die Lehrkräfte jederzeit

die Möglichkeit, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die Präsentationsgeräte wiederzugeben.

Präsentationsgeräte weiterführende Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Kennzahl	Hörstel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,00	0,00	0,00	0,12	0,49	1,03	21
Beamer	0,96	0,00	0,27	0,59	0,75	1,04	21
Großformatige Bildschirme	0,07	0,00	0,00	0,03	0,20	0,72	21
Dokumentenkamera und Visualizer	0,62	0,00	0,04	0,41	0,56	1,32	21

Die Stadt Hörstel setzt auch in der Gesamtschule überwiegend Beamer als Präsentationsgeräte ein. Die Quote aller eingesetzten Präsentationsgeräte liegt bei über 100 Prozent, damit sind auch in der Gesamtschule grundsätzlich in allen Unterrichtsräumen entsprechende Geräte vorhanden und ermöglichen den Lehrkräften eine moderne Unterrichtsgestaltung.

4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁵-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 Hörstel liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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 Hörstel** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

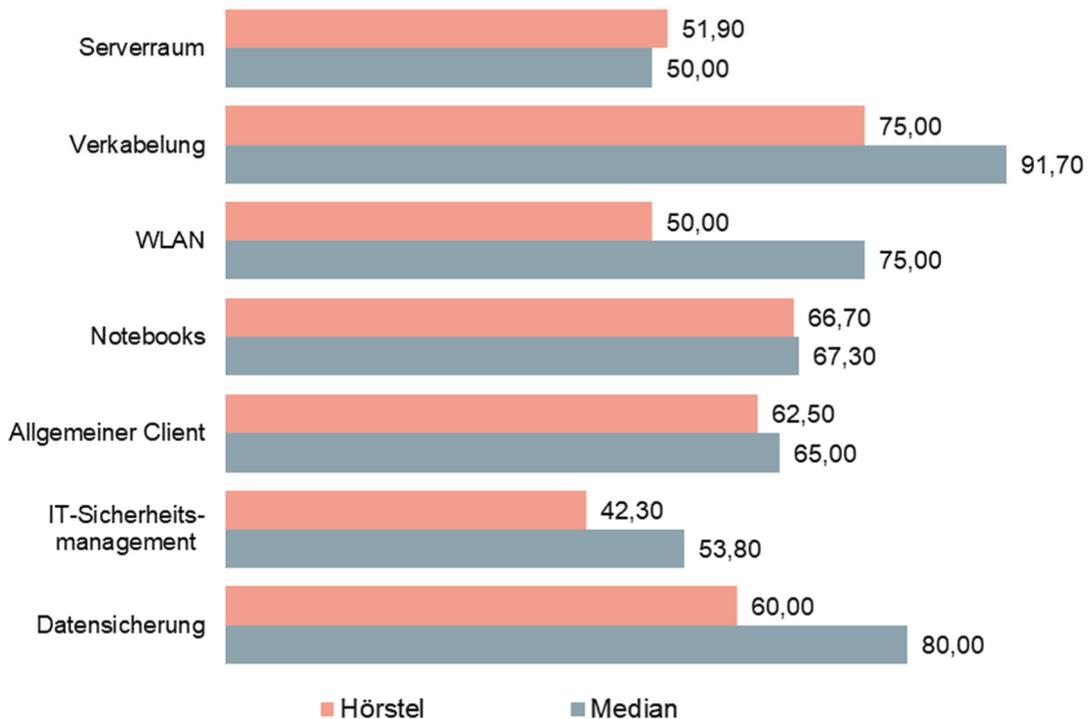
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 63 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Hörstel liegt mit einem Erfüllungsgrad von rund 56 Prozent noch darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Stadt Hörstel dargestellt. Bei sechs von sieben betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Stadt unter dem Median der Vergleichskommunen. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule werden der Stadt Hörstel deshalb separat zur Verfügung gestellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hörstel sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Informationstechnik (IT) an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Hörstel ist bei der Steuerung der Schul-IT gut aufgestellt. Die Stadt hat die Herausforderungen der Medienentwicklung an den Schulen durch eine schulübergreifende Planung und die verbindliche Festlegung von Zuständigkeiten für den Support gelöst.	119	E1.1	Die Stadt Hörstel sollte, wie im Medienentwicklungsplan (MEP) festgelegt, zur Überprüfung der Zielerreichung die dort definierten Kennzahlen erheben und regelmäßig fortschreiben.	121
			E1.2	Die Stadt Hörstel sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.	121
			E1.3	Die Stadt Hörstel sollte konkrete Hardwarestandards für die IT-Ausstattung in den Schulen definieren.	122
			E1.4	Die Stadt Hörstel sollte ihre Schulen in dem IT-Sicherheitskonzept ebenfalls berücksichtigen.	122
			E1.5	Die Stadt Hörstel sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen.	122
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Hörstel liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	127	E2	Die Stadt Hörstel sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	129

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Hörstel** hatte im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 insgesamt nur fünf ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Bei jedem Fall steht für die Stadtverwaltung das rechtmäßige und wirtschaftliche Handeln im Vordergrund.

Bei den Beisetzungen 2019 und 2022 ist der Stadt Hörstel nur in einem Fall ein Fehlbetrag in Höhe von 1.005 Euro entstanden. Das hat den Grund, dass keine Bestattungspflichtigen vorhanden waren und das Barvermögen aus dem Nachlass nicht gereicht hat, um die Aufwendungen für die Bestattung komplett zu decken.

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

Die Stadt Hörstel hatte zu Beginn der überörtlichen Prüfung zwar bereits eine schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen. Diese enthielt jedoch keine konkreten Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen. Die Stadt Hörstel hat ihre Anleitung nach Empfehlung der gpaNRW um weitere Verfahrensschritte ergänzt, damit im Detail festgehalten wird, was, wann und wie zu tun und zu beachten ist. Diese ausführlichere Anleitung kann die Sachbearbeitung, insbesondere neue Mitarbeitende, noch besser durch die Fallbearbeitung führen.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Hörstel 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 Hörstel** befinden sich die Seniorenpflegeeinrichtungen Marienhof und St.-Elisabeth. In allen vier Stadtteilen befindet sich eine Einrichtung „Betreutes Wohnen“. Im Stadtteil Bevergern gibt es die Reha-Klinik St.-Antonius-Haus für psychisch Erkrankte, diese hat 32 Plätze. Zudem befindet sich im Stadtteil Hörstel die Fachklinik für Suchterkrankungen mit 50 Plätzen. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hörstel 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	0	1	2	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	1	2	2

Die Zahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in Hörstel gering. In den Jahren 2019 bis 2022 hat die Stadt fünf ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hörstel mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner	0,00	0,49	0,98	0,98

Aufgrund der geringen Fallzahlen in den betrachteten vier Jahren (insgesamt fünf Fälle) ist eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Fallzahlen nicht möglich, da sich bereits durch geringe Schwankungen der Fallzahlen erheblich veränderte Kennzahlenwerte ergeben.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Hörstel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,98	0,00	0,98	1,47	2,83	8,92	23

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

5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Hörstel hält die bestattungsrechtlichen Fristen stets ein.

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

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

Die **Stadt Hörstel** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich III „Bürgerdienste“, Fachdienst III/1 „Sicherheit und Ordnung“ angesiedelt. Außerhalb der Dienstzeiten ist die Stadtverwaltung über eine Rufbereitschaft erreichbar und veranlasst die ersten Maßnahmen. Dadurch kann die Stadt Hörstel die Pflicht, dass Verstorbene nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach der Feststellung des Todes von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind, stets einhalten.

Wenn keine Kontaktpersonen einer oder eines Verstorbenen vorhanden oder erreichbar sind oder wenn diese ablehnen, die Bestattung zu veranlassen, wird der Fachbereich III/1 oder die Rufbereitschaft kontaktiert. Wenn die Stadt Hörstel auch nicht direkt Angehörige kontaktieren oder diese dazu bringen kann, sich der Angelegenheit anzunehmen, wird schnellstmöglich Kontakt zu einem örtlichen Bestattungsunternehmen aufgenommen, das den Leichnam zur gegebenenfalls erforderlichen Kühlung in eine Leichenhalle transportiert.

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

Bei durchgeführten Erdbestattungen und Einäscherungen beachtet die Stadt Hörstel auch die Zehn-Tages-Frist. Der kurze Zeitraum der Zehn-Tages-Frist bedeutet, dass bereits zum frühen Zeitraum idealerweise feststehen sollte, ob Angehörige die Bestattung veranlassen oder ob die Stadt Hörstel die Bestattung selbst durchführen muss. Deshalb beginnt der Fachbereich III/1 unverzüglich nach Kenntnis über einen Bestattungsfall mit der Ermittlung von Bestattungspflichtigen und ob die oder der Verstorbene festgelegt hat, wie sie oder er bestattet werden möchte. Nähere Erläuterung zu der Ermittlung sind im nachfolgenden Kapitel „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ enthalten.

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

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

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

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

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

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

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

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

Es gibt Fälle, bei denen es notwendig ist, eine Begehung der Wohnung durchzuführen, um nach weiteren Hinweisen (Adressbuch, Stammbuch, etc.) und persönlichen Unterlagen zu suchen und diese sicherzustellen. Dabei beachtet das Ordnungsamt das Vieraugenprinzip.

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

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

5.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Hörstel wählt für jeden Bestattungsfall die kostengünstigere Bestattungsart aus. Sie recherchiert, ob eine Willensbekundung der/des Verstorbenen vorliegt und berücksichtigt diese bei der Wahl über die Art der Bestattung.

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

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

5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

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

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

Die **Stadt Hörstel** führt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Regel eine Urnenbestattung durch. Hierbei veranlasst die Stadt bei dieser Bestattungsart zunächst nur die Einäscherung. Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungs-

pflichtigen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang). Nach Auskunft der Verwaltung der Stadt Hörstel ist die Ermittlung von Angehörigen in der Regel bis zur Einäscherung abgeschlossen.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Hörstel erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, wenn die finanziellen Mittel der/des Verstorbenen nicht ausreichen. Zusätzlich erhebt sie eine Verwaltungsgebühr.

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 Kommune kann, sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Erstattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher, aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Waschen, Einkleiden und Einsargen,
- Leichenwagen,
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und
- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme fordert die **Stadt Hörstel** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Erstattung der Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ein. Sie erhebt zusätzlich eine Verwaltungsgebühr je nach Aufwand. Die gpaNRW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Weigerung eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro geahndet werden kann.

5.5 Verfahrensstandards

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

- Die Stadt Hörstel hat während der Prüfungsphase auf Empfehlung der gpaNRW ihre schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen um weitere Angaben und um eine ausführliche Checkliste ergänzt. Diese enthält nun konkrete Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen.

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

Die **Stadt Hörstel** hatte zum Prüfungsbeginn bereits eine schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen. Diese enthielt keine konkreten Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen. Die gesetzlichen Vorgaben waren aber innerhalb des Aufgabenbereichs Ordnung bekannt. Ergänzend orientierte sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die Stadt Hörstel hat während der Prüfungsphase auf Empfehlung der gpaNRW ihre schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen um weitere Angaben ergänzt. Diese enthält nun konkrete Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen. Die direkte Umsetzung der während der Prüfungsphase gegebenen Empfehlung hat einen großen Mehrwert für die Stadt Hörstel. Denn verschriftliche Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden müssen, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation werden die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, gegebenenfalls auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Die standardisierte, detaillierte Checkliste (was ist wie und wann zu tun und zu beachten?) zu jedem einzelnen Verfahrensschritt ermöglicht ein gleiches, rechtssicheres, auskömmliches Vorgehen und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleichzubehandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Die Stadt Hörstel führt zusätzlich zu der Checkliste zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall einen Vorgang und einen Vermerk, der je nach Prozessfortschritt angepasst wird. Sie

dokumentiert ihre Maßnahmen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger oder von Erben nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), die zur Kostentragung verpflichtet sind. Im Vorgang wird auch der Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens hinterlegt. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie, sofern nötig und möglich, Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid. Die Stadt Hörstel legt großen Wert darauf, den Vorgang gerichtsfest zu dokumentieren.

5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Hörstel verfolgt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen das Ziel, die Haushaltsbelastung möglichst gering zu halten.

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

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

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

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

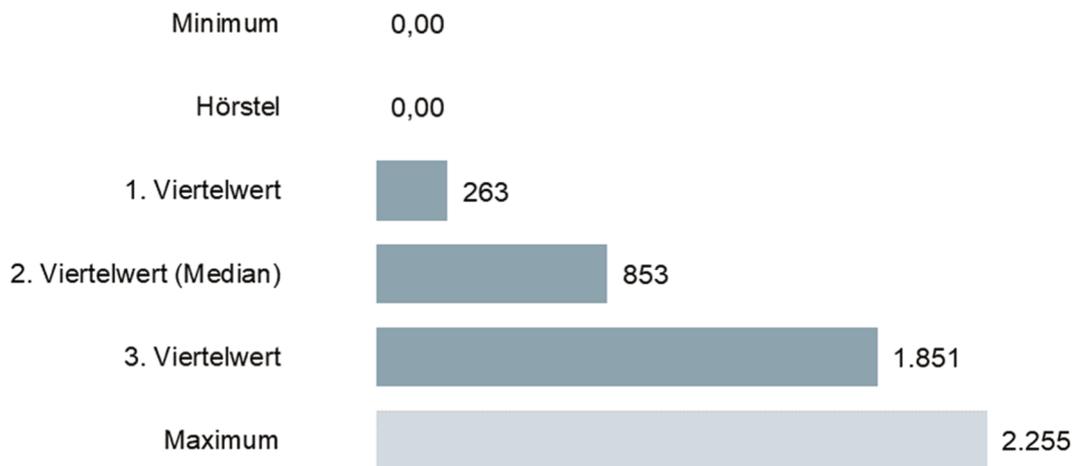
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Hörstel in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k. A.	0,00	1.005	0,00

Die **Stadt Hörstel** prüft grundsätzlich, wie bereits in vorherigen Kapiteln erläutert, für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mögliche Kostenerstattungsansprüche. In den Jahren 2020 und 2022 ist der Stadt Hörstel kein Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen entstanden. Die Aufwendungen wurden entweder aus dem Nachlass oder durch Kostenerstattung vollständig beglichen. Bei einer der zwei ordnungsbehördlichen Bestattungen im Jahr 2021 gab es kein Barvermögen als Nachlass und auch keinen Kostenerstattungspflichtigen. Dadurch hat sich ein Fehlbetrag in Höhe der Bestattungskosten ergeben. Im Jahr 2019 gab es keinen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall und folglich auch keinen Fehlbetrag.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



5.6.2 Aufwendungen

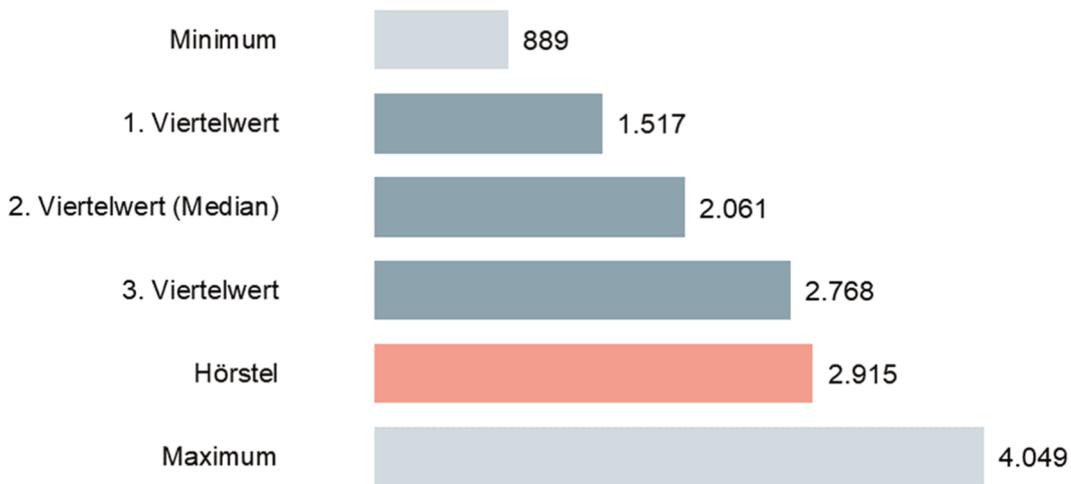
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hörstel in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	2.117	4.517	5.830
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	2.117	2.259	2.915

Im Jahr 2019 hat es keinen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall gegeben.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

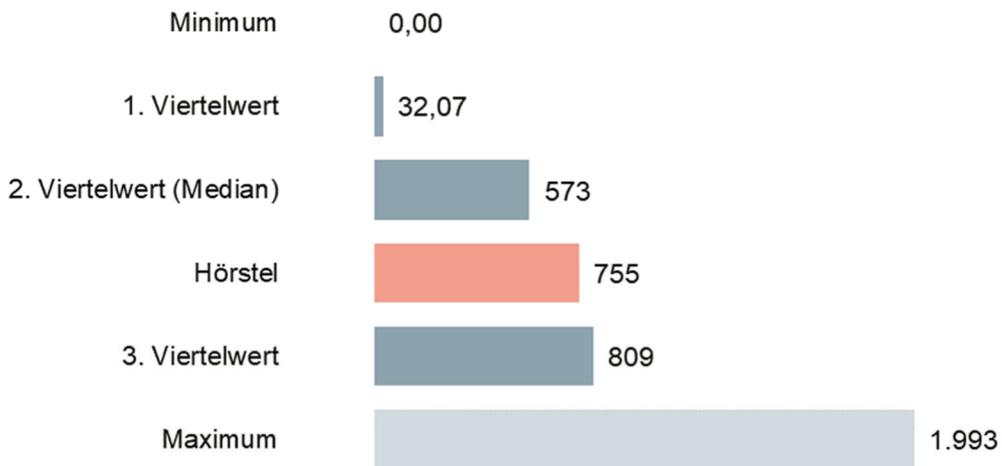
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hörstel 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	0,00	0,00	1.510
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	0,00	0,00	755

Im Jahr 2019 hat es keinen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall gegeben.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



→ 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