

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Drensteinfurt
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drensteinfurt	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Drensteinfurt	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drensteinfurt	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drensteinfurt	32
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4 Fördermittelmanagement	61

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	63
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Vergabewesen	75
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Organisation des Vergabewesens	76
2.3.1	Organisatorische Regelungen	77
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	79
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	81
2.5	Sponsoring	85
2.6	Nachtragswesen	87
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	87
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	89
2.7	Maßnahmenbetrachtung	90
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
3.	Informationstechnik an Schulen	95
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT an Schulen	97
3.3.1	IT-Steuerung	97
3.3.2	Stand der Digitalisierung	102
3.3.3	IT-Sicherheit	107
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	110
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	111
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	111
4.3	Örtliche Strukturen	112
4.4	Rechtmäßigkeit	114
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	114
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	116
4.4.3	Art der Bestattung	117
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	117
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	119
4.5	Verfahrensstandards	119
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	121
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	121
4.6.2	Aufwendungen	122
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	123
5.	Friedhofswesen	125

5.1	Managementübersicht	125
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	126
5.3	Örtliche Strukturen	126
5.4	Friedhofsmanagement	127
5.4.1	Organisation	127
5.4.2	Steuerung	128
5.4.3	Digitalisierung	129
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	130
5.5	Gebühren	130
5.5.1	Kostendeckung	131
5.5.2	Grabnutzung	133
5.5.3	Trauerhallen	134
5.6	Friedhofsflächen	134
5.6.1	Einflussfaktoren	134
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	137
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	139
5.7	Grün- und Wegeflächen	140
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	140
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	142
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	144
	Kontakt	145

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drensteinfurt

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Drensteinfurt hat sich im Betrachtungszeitraum weitgehend positiv entwickelt. Von 2018 bis 2021 hat die Kommune durchgängig positive Jahresergebnisse erzielt und ihre Eigenkapitalausstattung dadurch um rund neun Millionen erhöht. Das Eigenkapital übersteigt damit sogar den Betrag aus der Eröffnungsbilanz. Gleichzeitig sind die Verbindlichkeiten geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

Für die Folgejahre zeichnet sich allerdings eine Trendwende und damit steigender Handlungsbedarf ab. In 2022 kann durch eine erhebliche Verbesserung gegenüber den Plandaten der Haushaltsausgleich voraussichtlich noch annähernd erreicht werden. Für die Folgejahre weisen die Plandaten aber durchgängig Defizite aus. Treten diese ein, wird sich nicht nur das Eigenkapital verringern, sondern voraussichtlich auch erstmals die Aufnahme von Liquiditätskrediten erforderlich sein. Zudem plant die Stadt Drensteinfurt umfangreiche Investitionen, die durch Kredite finanziert werden müssen. Dies lässt einen deutlichen Anstieg der Verschuldung und auch der Zinsaufwendungen erwarten.

Aufgrund von geplanten Konsolidierungsmaßnahmen haben sich die Fehlbeträge im Haushaltsplanentwurf 2024 gegenüber der Vorjahresplanung so weit verringert, dass im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2027 ein fiktiver Haushaltsausgleich über die Ausgleichsrücklage gelingen könnte.

Durch die Verschärfung der Haushaltslage ergeben sich erhöhte Anforderungen an die **Haushaltssteuerung**. Die Verwaltungsführung und die politischen Entscheidungsträger sollten daher regelmäßig über die Haushaltsentwicklung unterrichtet werden, um unterjährige Steuerungsmaßnahmen zu ermöglichen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Drensteinfurt seit 2021 vollständig auf Ermächtigungsübertragungen verzichtet. Damit fördert sie die Transparenz der Haushaltsplanung.

Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW beim Fördermittelmanagement, das bei der Stadt Drensteinfurt dezentral in den Fachbereichen organisiert ist. Die Kommune sollte im Planungs-

prozess von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert eine Fördermittelrecherche vorsehen. Zudem sollte sie eine zentrale Übersicht der laufenden Fördermaßnahmen anlegen. Auch für das Kredit- und Anlagemanagement hält die gpaNRW einen verbindlichen Handlungsrahmen für sinnvoll, um unnötige Risiken zu vermeiden.

Verbesserungsmöglichkeiten gibt es auch im **Vergabewesen**. Die Stadt Drensteinfurt wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral in den Fachbereichen ab. Lediglich die Durchführung von Submissionen ist zentralisiert. Unsere Betrachtung von einzelnen Vergabemaßnahmen zeigt die Schwächen einer solchen dezentralen Organisation im Hinblick auf die Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren. Die gpaNRW empfiehlt, eine zentrale Vergabestelle zu nutzen, die Vergabeordnung zu aktualisieren und um konkrete Zuständigkeitsregelungen zu erweitern. Außerdem sollte die Stadt den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen sowie die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen.

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind bei der Stadt Drensteinfurt verhältnismäßig hoch. Um diese zu verringern, sollte die Kommune die Ursachen der Abweichungen analysieren. Weiterhin empfiehlt die gpaNRW, die vorhandenen Regelungen zur Korruptionsprävention in einer eigenständigen Dienstanweisung zusammenzufassen und dabei auch Vorgaben für den Umgang mit Sponsoring aufzunehmen. Durch eine Schwachstellenanalyse sollte die Stadt Drensteinfurt ihre Bediensteten sensibilisieren und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Verwaltung ermitteln.

Die Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** basiert bei der Stadt Drensteinfurt vorrangig auf den Medienkonzepten der einzelnen Schulen. Es fehlt bisher eine dokumentierte schulübergreifende Medienentwicklungsplanung, die auf eine stärkere Standardisierung der IT-Ausstattung abzielt. Dies hätte Vorteile für den Support, die Wartung und die Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs und kann auch dazu beitragen, dass Förderprogramme besser ausgeschöpft werden.

Die Digitalisierung ist in den Drensteinfurter Schulen bereits weiter vorangeschritten als in den meisten Vergleichskommunen. Inzwischen hat jede Schülerin und jeder Schüler einen Zugang zu einem Tablet für Unterrichtszwecke. Wie in den meisten Kommunen sieht die gpaNRW aber auch in Drensteinfurt noch Handlungsbedarf im Hinblick auf die IT-Sicherheit. Die bereits geplanten Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden, um die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen und das Sicherheitsniveau zu erhöhen.

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind in der Stadt Drensteinfurt nur selten zu bearbeiten. Gleichwohl ist die Kommune für diese Fälle gut aufgestellt, um ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Handeln sicherzustellen. Eine vorliegende schriftliche Anleitung trägt dazu bei, dass rechtliche Vorschriften und vorgegebene Verfahrensabläufe eingehalten werden. Die Anleitung wurde auf Empfehlung der gpaNRW noch während der Prüfung ergänzt. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, erhebt die Stadt neben der Kostenerstattung auch eine angemessene Verwaltungsgebühr, um den entstandenen Verwaltungsaufwand zu decken und ihre Haushaltsbelastung möglichst gering zu halten.

Im **Friedhofswesen** stellt das geänderte Bestattungsverhalten die Kommunen vor Herausforderungen. Die verstärkte Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen, die

weniger Fläche benötigen, erfordert Anpassungen in der Friedhofsplanung. Die Stadt Drensteinfurt hat dies erkannt und reagiert mit einer gezielten Belegungsplanung, die langfristig das Freiziehen von Grabfeldern und so zumindest eine kostengünstigere Pflege ermöglichen soll. Zudem plant sie, entsprechend der Nachfrage neue Bestattungsformen anzubieten.

In Drensteinfurt ist die Gebührendifferenz zwischen Urnen- und Erdgräbern sehr hoch. Dies kann den Trend zu Urnenbestattungen noch forcieren. Da die Stadt Drensteinfurt nur eine geringe Kostendeckung durch Gebühren erreicht, sollte sie ihre Gebührenkalkulation umstrukturieren und diese weniger stark an der Grabfläche ausrichten. Ziel sollte es dabei sein, die Gesamtkosten gleichmäßiger zu verteilen und dadurch eine höhere Kostendeckung zu erreichen.

Positiv wirkt sich auf den Gebührenbedarf aus, dass die Aufwendungen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf dem städtischen Friedhof in Drensteinfurt sehr gering sind. Dies wird durch die pflegearme Struktur begünstigt.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Drensteinfurt

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.

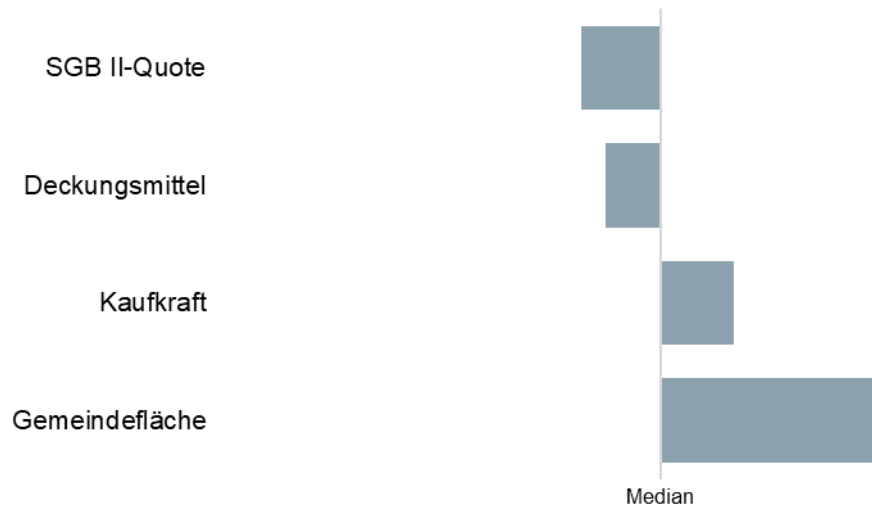
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Drensteinfurt 2023



Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2018 nicht wesentlich verändert. Die niedrige SGB II-Quote zeigt auf, dass in Drensteinfurt vergleichsweise wenig Menschen leben, die Sozialleistungen empfangen. Dies kann sich auch beim Einkommensniveau der Bevölkerung positiv auswirken. Denn die Kaufkraft ist in Drensteinfurt deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen.

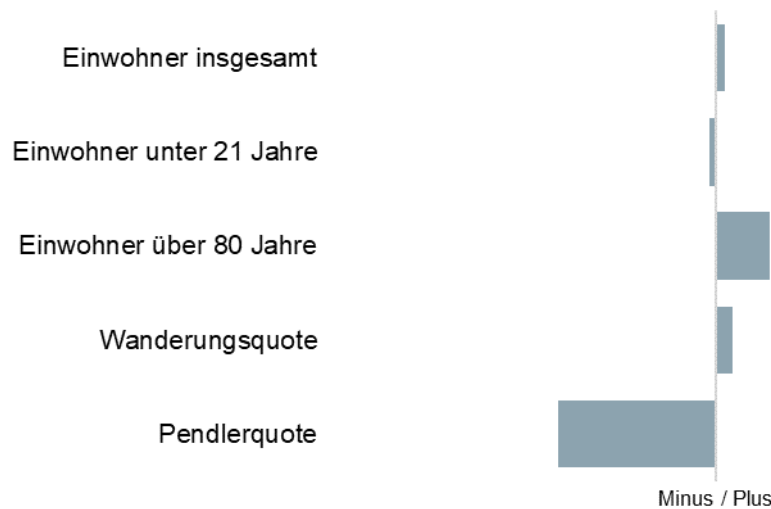
Bei den allgemeinen Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, positioniert sich die Stadt Drensteinfurt dagegen unterhalb des Medians der Kommunen in dieser Größenklasse. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der letzten fünf Jahre.

Mit einem Gemeindegebiet von knapp 107 qkm gehört Drensteinfurt flächenmäßig zu den großen Kommunen in diesem Segment (Median: 70,7 qkm). Auf den kommunalen Haushalt kann sich dies belastend auswirken. Denn ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Drensteinfurt 2023



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 Bevölkerungszahl der Stadt Drensteinfurt war seit der letzten überörtlichen Prüfung relativ konstant. Sie hat sich in den fünf Jahren nur leicht erhöht. Dabei hat es jedoch Verschiebungen zwischen den Altersgruppen gegeben. Während sich die Zahl der Einwohner unter 21 Jahre um rund zwei Prozent verringert hat, hat sich die Einwohnerzahl über 80 Jahre um 14 Prozent erhöht. Die demografische Entwicklung führt somit auch in Drensteinfurt zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung. Die positive Wanderungsquote hat zum Bevölkerungszuwachs beigetragen.

Deutlich negativ ist dagegen der Pendlersaldo in Drensteinfurt. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich. Ein Großteil der Auspendler hat seinen Arbeitsplatz in Münster. Die Domstadt ist über die A1 und auch per Bahn schnell zu erreichen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Drensteinfurt hat zu den im letzten Prüfbericht der gpaNRW enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen. Die Stellungnahme ist zunächst in Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses sowie des Haupt- und Finanzausschusses vorberaten worden. Am 11. Februar 2020 hat der Rat der Stadt Drensteinfurt die Stellungnahme entsprechend § 105 Abs. 7 GO NRW beschlossen.

Beispiele für umgesetzte Handlungsempfehlungen finden sich in verschiedenen Handlungsfeldern. So hat die Stadt noch während der damaligen Prüfung eine Elternbeitragssatzung für die

Offene Ganztagsschule erlassen. Zudem hat sie eine Zustandserfassung ihrer Straßen und Wege vornehmen lassen und eine Dienstanweisung für Spielplatzkontrollen erstellt.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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.

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

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)

einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Drensteinfurt hat die gpaNRW von Februar 2023 bis Dezember 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Drensteinfurt überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2022 und 2023 entnommen. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Lena Steinkamp
Vergabewesen	Anika Wolff
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Nicole Orlob
Friedhofswesen	Nicole Orlob

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

Am 06. Februar 2024 hat die gpaNRW den Bürgermeister und den Kämmerer der Stadt Drensteinfurt sowie weitere Mitarbeitende der Verwaltung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 30. April 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Drensteinfurt gelingt es nur zum Teil, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	E1	Die Stadt Drensteinfurt sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Angesichts der Herausforderungen für die Haushaltsplanung sollten konkrete Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden.
F2	Der Stadt Drensteinfurt liegen Informationen aus den Jahres- und Gesamtab-schlüssen teilweise nur verspätet vor. Ein formales Finanzcontrolling oder ein da-rauf aufbauendes Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte den politischen Entscheidungsträgern regelmäßig zum Stand der Haushaltsausführung unterrichten. Hierbei sollte die Stadt auch eine Prognose zum Jahresende vornehmen.
F3	Die Stadt Drensteinfurt hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelak-quise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Rege-lungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	E3	Die Stadt Drensteinfurt sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Zudem sollte sie Richtlinien zum Verfahren formulieren.
F4	Die Stadt Drensteinfurt hat zur Überwachung und Steuerung kein fördermittelbezo-genes Controlling eingerichtet. Ein solches würde auch der Überwachung der För-dermittelbedingungen dienen. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen ist ebenfalls nicht eingerichtet.	E4	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informatio-nen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Be-richtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Mei-lensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
F5	Die Stadt Drensteinfurt hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Die Stadt hat dennoch nicht verschriftlichte Grundsätze, die sie bei der Aufnahme von Krediten beachtet.	E5	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement schaffen. Hierbei sollten Standards und Kriterien für die Neuaufnahme und Um-schuldung von Krediten festgelegt werden.
F6	Die Stadt Drensteinfurt hat keine Regelungen zum städtischen Anlagemanagement getroffen. In den vergangenen Jahren hat sie lediglich Einlagen in den Versor-gungsfonds geleistet.	E6	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für ihr Anlagemanagement treffen und schriftlich fixieren.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Drensteinfurt hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Das Verfahren der Submission ist zentralisiert. Im Übrigen bearbeiten die Fachbereiche die meisten Verfahrensschritte bei der Abwicklung der Vergabeverfahren. Die DA Vergabe ist mittlerweile veraltet.	E1.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte überlegen, ob sie möglicherweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommunen oder dem Kreis für alle Vergabeverfahren eine Zentrale Vergabestelle nutzen möchte.
		E1.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre Vergabeordnung an die aktuelle Rechtslage anpassen und den Regelungsinhalt erweitern.
		E1.3	Die Stadt Drensteinfurt sollte in ihrer Vergabedienstanweisung die Aufgaben und Zuständigkeiten, die zentral erledigt werden bzw. von den Bedarfsstellen auszuführen sind, konkret benennen.
		E1.4	Die Stadt Drensteinfurt sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.
F2	Die Stadt Drensteinfurt hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt daher nicht.	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Stadt Drensteinfurt hat sich bislang keine schriftlichen Regelungen zum Verhalten zur Korruptionsprävention gegeben. Erkenntnisse zu Schwachstellen oder korruptionsgefährdeten Bereichen in der Verwaltung liegen bisher nicht vor.	E3.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.
		E3.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte Verhaltensregeln für Fälle von Korruptionsverdacht erstellen und den Bediensteten zur Kenntnis geben.
F4	Die Stadt Drensteinfurt ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bisher nicht nachgekommen.	E4.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche innerhalb der Verwaltung - wie beabsichtigt - treffen und dazu auch Mitarbeitenden einbeziehen und befragen.
		E4.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Abfrage des Wettbewerbsregisters in ihrer DA Vergabe eindeutig regeln.
F5	Eine Veröffentlichung der Angaben nach § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz im Ratsinformationssystem oder auf andere Art und Weise erfolgte bisher nicht.	E5	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine Zuständigkeitsregelung für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Bisher gibt es keine Vorgaben für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Drensteinfurt.	E6	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring treffen und Sponsoring von Korruption abgrenzen.
F7	Die DA Vergabe der Stadt Drensteinfurt gilt auch für Nachträge. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine vergaberechtliche Prüfung ihrer Nachtragsaufträge vornehmen. Dies sollte sie auch in ihrer DA Vergabe entsprechend festlegen.
		E7.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte Nachträge und Auftragsänderungen zentral erfassen und auswerten. Diese Daten kann sie für ein zentrales Nachtragsmanagement nutzen.
F8	Die betrachteten Maßnahmen der Stadt Drensteinfurt bieten eine Vielzahl von Verbesserungsmöglichkeiten. Diese betreffen die fehlende Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben genauso wie organisatorische Regelungen.	E8.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte den vorhandenen Laufzettel aktualisieren und zur Dokumentation der Verfahrensschritte vollumfänglich nutzen.
		E8.2	Bei deutlichen Abweichungen des Angebotes zur Kostenschätzung für Bauleistungen sollte die Stadt ein Bietergespräch führen und sich die Auskömmlichkeit der Preise durch den Bieter bestätigen lassen. Dies sollte sie in der Akte dokumentieren. Ohne Begründung darf die Stadt den Zuschlag nicht erteilen.
		E8.3	Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre Vergabeentscheidung in einem Vergabevermerk schriftlich dokumentieren und die Vorgaben des KorruptionsbG dabei beachten.
		E8.4	Die Stadt Drensteinfurt sollte die nicht berücksichtigten Bieter eines Vergabeverfahrens schriftlich informieren und dies zum Bestandteil der Vergabeakte machen.
		E8.5	Die Stadt Drensteinfurt sollte bei jeder Baumaßnahme eine formelle Abnahme durchführen und protokollieren.
		E8.6	Die Stadt Drensteinfurt sollte zukünftig darauf achten, die Bindefrist einzuhalten oder diese rechtzeitig zu verlängern.
		E8.7	Die Stadt Drensteinfurt sollte darauf achten, Nachtragsangebote in der Akte vollständig zu dokumentieren und deren Notwendigkeit zu begründen.
		E8.8	Die Stadt Drensteinfurt sollte zukünftig darauf achten, das Submissionsprotokoll vollständig zu füllen.
		E8.9	Zur rechtssicheren Abwicklung sollten die beteiligten Auftraggeber im Vergabeverfahren benannt werden. Verantwortungsbereiche der beteiligten Stellen sollten klar geregelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Stadt Drensteinfurt hat die Veröffentlichungspflicht nach § 20 Abs. 4 VOB/A nicht beachtet.	E9	Die Stadt Drensteinfurt sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets vornehmen.
F10	Die Stadt Drensteinfurt hat die rechtliche Verpflichtung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 VOB/A zur Information der unterlegenen Bieter nicht beachtet.	E10	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Zuständigkeit für die Unterrichtung von Bieter, die Angebote zu spät einreichen und solche, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, in der Dienstanweisung regeln und die Durchführung in der Vergabeakte dokumentieren.
F11	Die Stadt Drensteinfurt hat die Anfragen nach § 8 Abs. 1 KorruptionsbG und § 19 Abs. 4 MiLoG nicht beachtet.	E11	Wir empfehlen, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregistrauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregistrauskunft einzuholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.
F12	Die nach § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene ex-post Veröffentlichung wurde nicht vorgenommen.	E12	Die Stadt Drensteinfurt sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Zur Steuerung der digitalen Transformation in den Schulen der Stadt Drensteinfurt fehlt bisher ein hinreichendes strategisches Gesamtkonzept. Mangels einer schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung geht die Steuerungswirkung eher von den Medienkonzepten der einzelnen Schulen als vom Schulträger selbst aus.	E1	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Weiterentwicklung der Digitalisierung in ihren Schulen strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung mit Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre absichern. Der Aspekt der Standardisierung zur wirtschaftlichen Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT sollte ebenso wie das Fördermittelmanagement stärker in den Fokus genommen werden.
F2	Die Stadt Drensteinfurt hat im Laufe der letzten Jahre in ihren Schulen einen relativ hohen Digitalisierungsstand erreicht. Optimierungsspielraum besteht hinsichtlich der formellen Aufgabenzuordnung für die Betreuung der IT-Infrastruktur.	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte prüfen, ob mit den für schulspezifische IT-Aufgaben vorhandenen Personalkapazitäten ein sicherer und ordnungsgemäßer IT-Betrieb gewährleistet ist. Die zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT erforderlichen Aufgaben sollten mit entsprechenden Zeitanteilen in Stellenbeschreibungen aufgenommen werden.
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Drensteinfurt liegt im unteren Mittelfeld. In allen der geprüften IT-Sicherheitsaspekte besteht ein mehr oder minder großer Handlungsbedarf.	E3	Die Stadt Drensteinfurt sollte die begonnenen Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit konsequent fortsetzen. Eine Priorisierung der nicht erfüllten Einzelkriterien ist hilfreich, um das Sicherheitsniveau effektiv und zeitnah zu erhöhen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Drensteinfurt für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, die eine Fachsoftware für das Friedhofswesen bietet.	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte in Erwägung ziehen, die Nutzung der vorhandenen Fachsoftware durch zusätzliche Module zu optimieren, so dass zumindest statistische Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können. Sie sollte auch die Friedhofssoftware mit dem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.
F3	Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihren Friedhof und die Bestattungsmöglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern aktiv nahezubringen.	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Stadt Drensteinfurt mehr Informationen auf ihrer Homepage veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. digitale Flyer oder Presseinformationen.
F4	Die Stadt Drensteinfurt refinanziert ihren Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend.	E4	Die Stadt Drensteinfurt sollte vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage den Kostendeckungsgrad erhöhen.
F5	Die Stadt Drensteinfurt staffelt die Gebührenhöhe je nach Größe der Grabstelle. Der Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdwahlgräbern beträgt rund 1.000 Euro. Dies kann den allgemeinen Trend zur Urnenbestattung noch verstärken.	E5	Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Stadt Drensteinfurt für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.

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

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

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

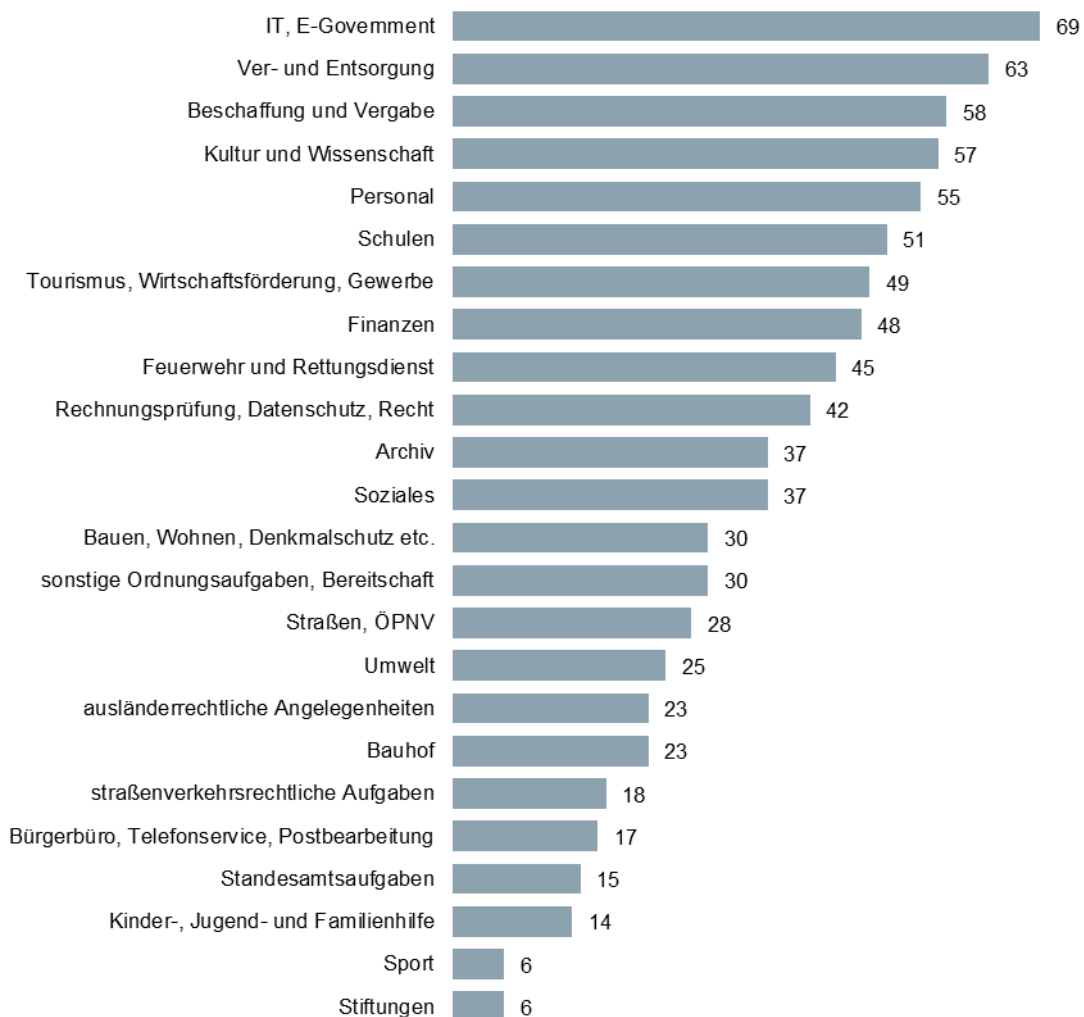
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

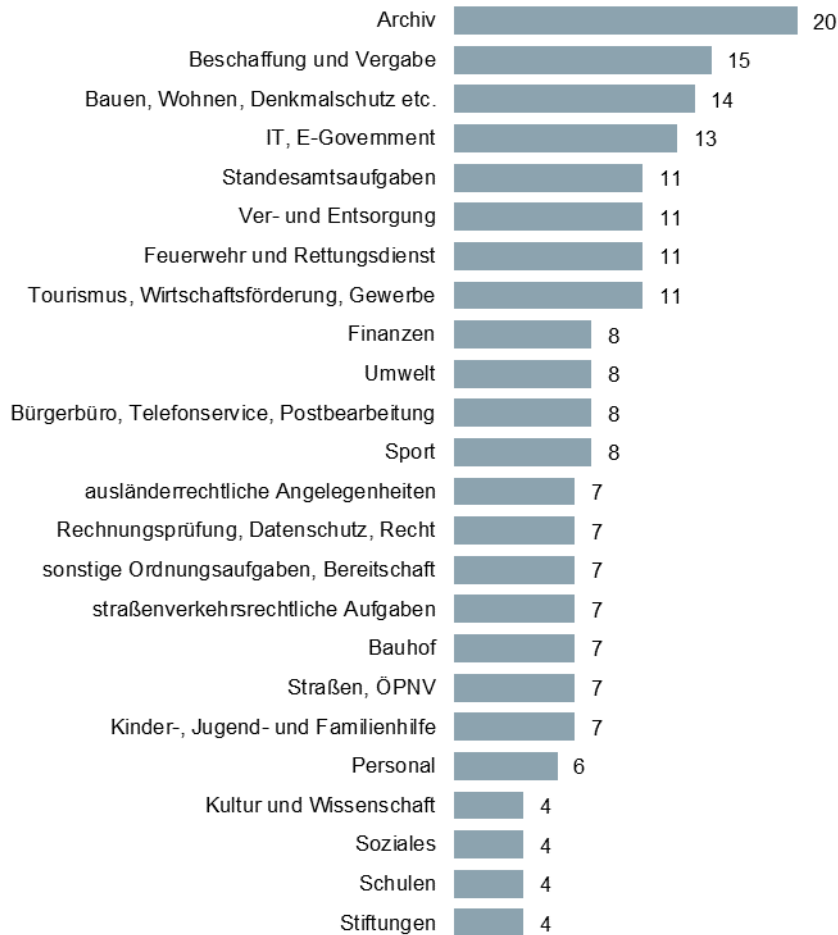


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

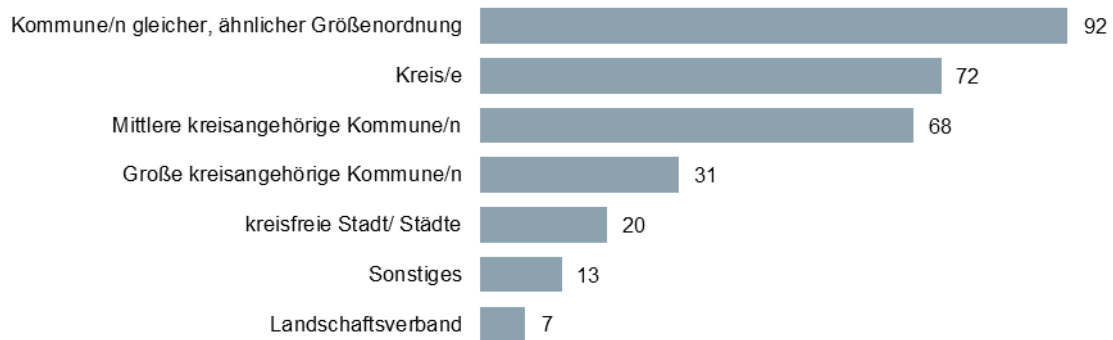


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



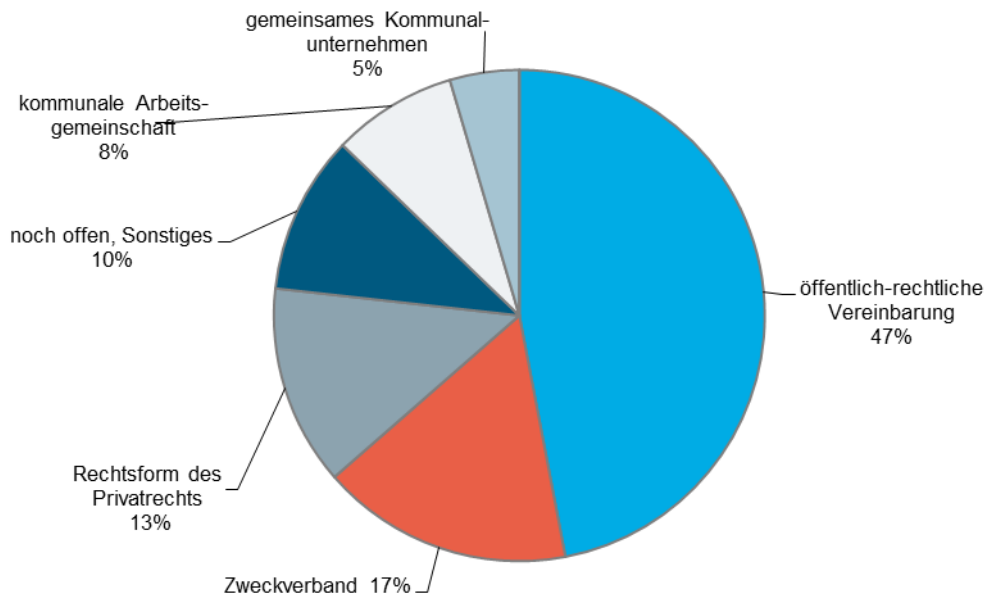
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



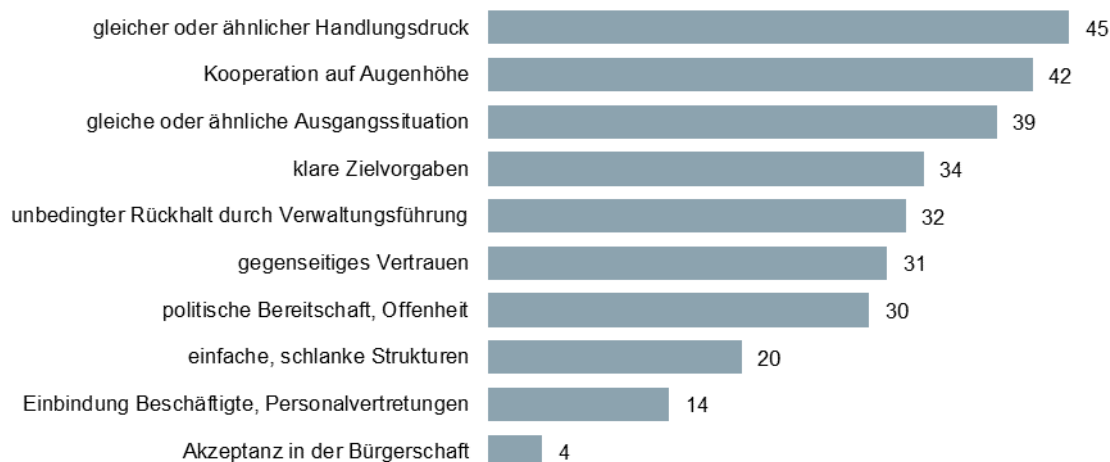
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

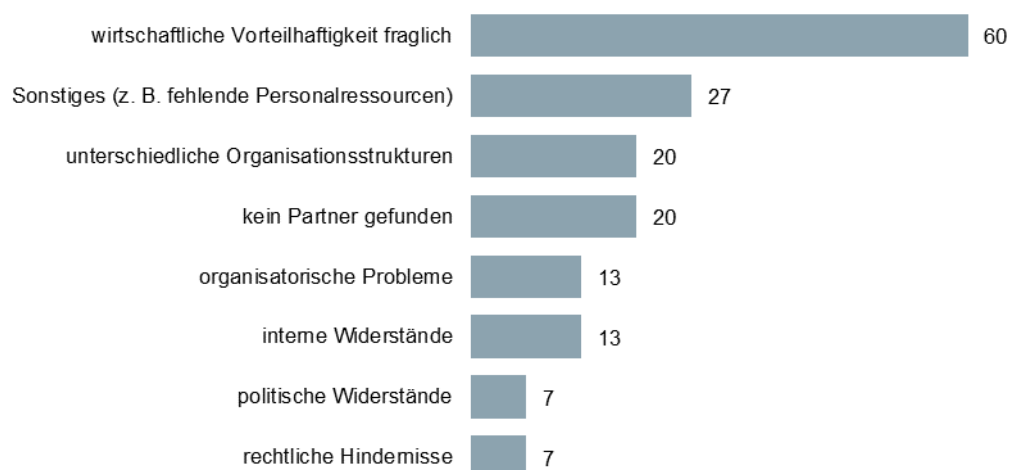


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drensteinfurt

Die Stadt Drensteinfurt arbeitet bereits in zahlreichen Aufgabenfeldern mit anderen Kooperationspartnern zusammen. Insgesamt hat sie 21 bereits laufende IKZ-Projekte angegeben.

Im Bereich der IT arbeitet die Stadt Drensteinfurt insbesondere bei der Anwendung von Fachverfahren mit der Ostwestfalen-Lippe Informationstechnologie (OWL-IT) zusammen. Auch für den Aufgabenbereich des Datenschutzbeauftragten besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der OWL-IT. Bei Beschaffungen von IT-Komponenten beteiligt sich die Stadt Drensteinfurt an Vergaben über die Citeq, den städtischen IT-Dienstleister der Stadt Münster.

Umfangreiche Kooperationen gibt es im Bereich der Feuerwehr. So sind feuerwehrtechnische Einrichtungen für zahlreiche Städte und Gemeinden im Kreis Warendorf in der Feuer- und Rettungswache der Stadt Ahlen konzentriert. Die Kreisschlauchpflege und auch die Kreisatemschutzwerkstatt werden vom Kreis Warendorf betrieben und unterhalten. Der Brandschutz im Drensteinfurter Ortsteil Rinkerode wird durch die Feuerwehr der Stadt Sendenhorst unterstützt. Bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen nutzt die Stadt Drensteinfurt das Fachwissen der Vergabestelle der Stadt Beckum. In Planung befindet sich aktuell noch ein neues IKZ-Projekt für die Löschwasserversorgung mit den Städten Ahlen und Sendenhorst. Ein Förderbescheid hierfür liegt bereits vor, die Umsetzung soll in 2024 erfolgen.

In verschiedenen Aufgabenfeldern hat die Stadt Drensteinfurt Vereinbarungen zur gegenseitigen Aufgabenwahrnehmung mit dem Kreis Warendorf getroffen. Im Archivwesen werden die archivwürdigen Akten der Stadtverwaltung auf Basis eines Archivvertrags im Kreisarchiv aufbewahrt. Auch die Überwachungspflicht für Kleinkläranlagen hat die Stadt auf den Kreis Warendorf übertragen. Zudem erfolgt die Auszahlung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgrund einer Vereinbarung über den Kreis Warendorf. Umgekehrt hat der Kreis Warendorf die Sachbearbeitung nach dem SGB XII auf seine kreisangehörigen Kommunen delegiert. Der Bauhof der Stadt Drensteinfurt übernimmt außerdem Pflegeaufgaben beim Straßenbegleitgrün an Kreisstraßen.

Daneben gibt es vielfache Kooperationen der Kommunen im Kreis Warendorf. Für die Abrechnung der Krankenhilfeleistungen an Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben die Städte und Gemeinden des Kreises Warendorf einen Solidarfonds gebildet. Dieser soll zu einer Risikoverteilung führen. Bei der Stadt Ahlen wurde auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine Stelle eingerichtet, die die Abrechnung für alle Kommunen des Kreises übernimmt. Auch eine Musikschule betreiben der Kreis Warendorf und seine Städte und Gemeinden gemeinsam (mit Ausnahme der Stadt Telgte, die eine eigene Musikschule unterhält). Weiterhin gibt es einen Arbeitskreis der Klimaschutzmanager im Kreis Warendorf mit einer Übertragung gemeinsamer Projekte auf das Kreisklimaschutzmanagement.

Eine Volkshochschule betreibt die Stadt Drensteinfurt gemeinsam mit den Nachbarstädten Ahlen und Sendenhorst. Mit der Stadt Sendenhorst hat Drensteinfurt vertraglich vereinbart, dass das Sendenhorster Hallenbad für den Schwimmunterricht der Grundschule Rinkerode und Vereinsschwimmen genutzt werden kann. Daneben kommt es im Bauhof vereinzelt zum Austausch

von Anbaugeräten mit anderen Kommunen. Für die Unterbringung von Fundtieren arbeitet Drensteinfurt mit dem Tierschutzverein Ahlen und Umgebung e.V. sowie dem Verein zur Förderung des Hundeasy's e.V. aus Freckenhorst zusammen. Auch an landesweiten Programmen wie dem Kulturrucksack NRW oder der Ehrenamtskarte NRW nimmt die Stadt Drensteinfurt teil.

Um die Region und das örtliche Gewerbe zu stärken, beteiligt sich die Stadt Drensteinfurt zudem am LEADER-Programm zur Strukturförderung im ländlichen Raum und dem Projekt Lo-ReNa (Lokal-Regional-Nachhaltig ein- und verkaufen). Mit elf weiteren benachbarten Kommunen hat sie sich außerdem zur Stadtregion Münster zusammengeschlossen, um gemeinsame Konzepte und Strategien in der Stadtentwicklung zu erarbeiten. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich über die Handlungsfelder Siedlungsentwicklung/ Wohnen, Mobilität, Klimaschutz und Schulentwicklung.

Angedacht hatte die Stadt Drensteinfurt bereits weitere Kooperationen in den Bereichen Vollstreckung, Stadtkasse oder auch dem Bauhof. Auf die Umsetzung wurde aber verzichtet, da sich diese nicht als wirtschaftlich oder vorteilhaft darstellten.

Als Ziele der Interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt die Stadt Drensteinfurt die auch von den anderen Kommunen meistgenannten (siehe Ziffer 0.8.1.5). Sie möchte eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erreichen und die Aufgabenerledigung sicherstellen. Zudem sollen sich die Service- und Bürgerorientierung sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessern. Als wichtigste Erfolgsfaktoren sieht sie, dass bei den Beteiligten ein ähnlicher Handlungsdruck und eine vergleichbare Ausgangssituation vorliegen sowie klare Zielvorgaben.

Das bereits sehr umfangreiche interkommunale Engagement der Stadt Drensteinfurt sowie die Bereitschaft, dieses noch auszuweiten, bieten nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes Handeln.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 77 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

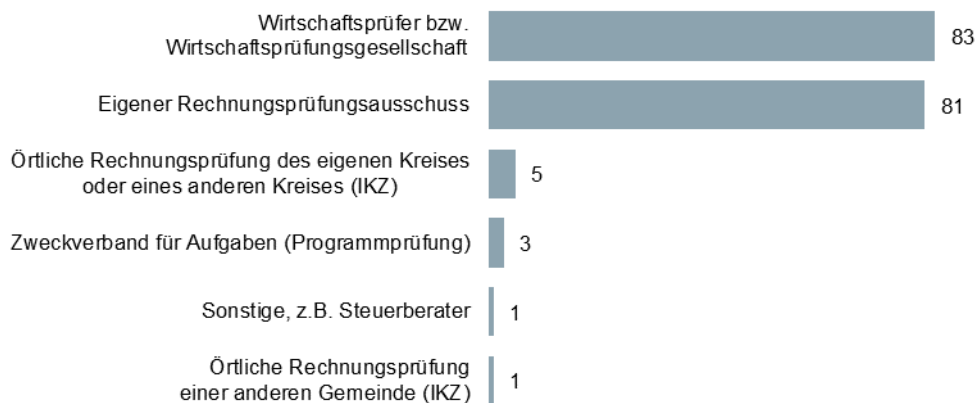
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

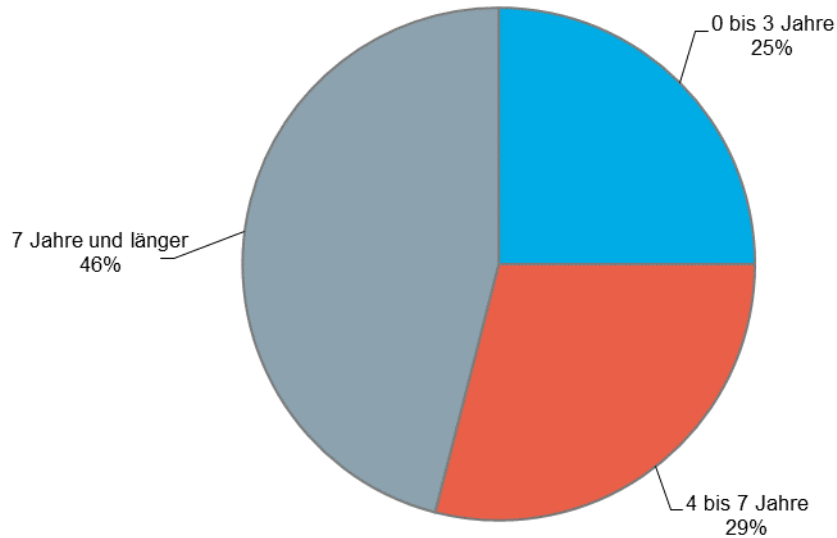
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

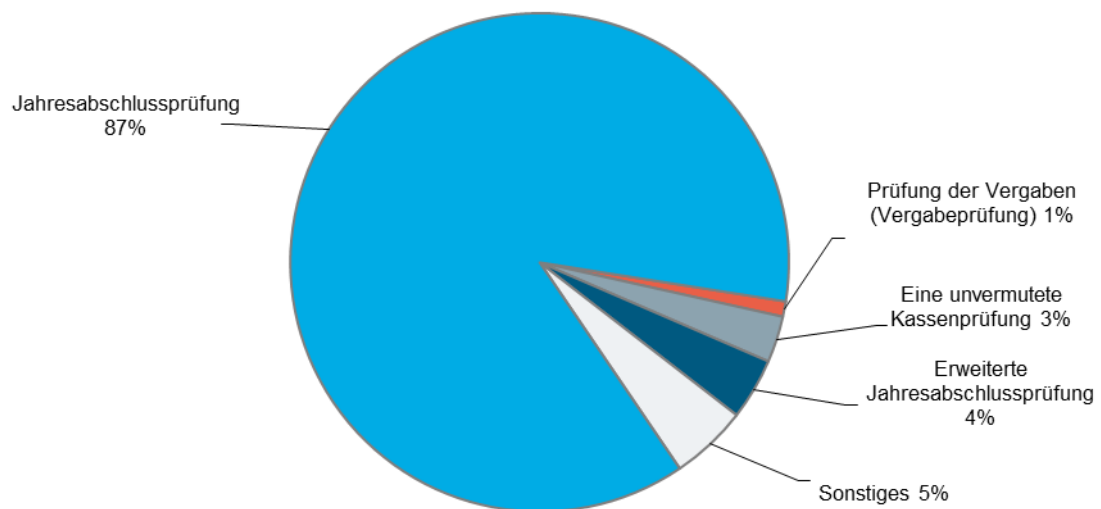
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

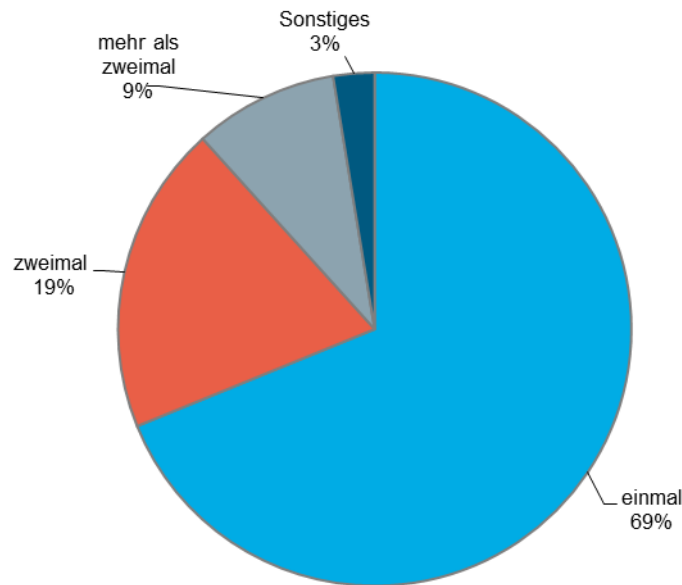
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Drensteinfurt

In der Stadt Drensteinfurt werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom eigenen Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Anders als die meisten Vergleichskommunen verzichtet die Stadt weitgehend auf die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. In

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

der Regel einmal pro Legislaturperiode im Abstand von ca. fünf Jahren lässt die Stadt Drensteinfurt ihren Jahresabschluss durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, werden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Drensteinfurt tagte im Jahr 2021 lediglich einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses sowie investiver Maßnahmen mit großem Volumen. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt 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 Drensteinfurt** hat in der aktuellen Situation einen relativ geringen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Jahresabschlüsse der Stadt der letzten Jahre zeichnen ein sehr positives Bild. Seit 2018 werden durchgehend positive Jahresergebnisse erzielt. Das Jahr 2022 wird voraussichtlich mit einem geringen Jahresfehlbetrag enden. Die **strukturelle Haushaltssituation** ist positiv. Durch die hohen Jahresüberschüsse hat sich die **Eigenkapitalausstattung** um rund neun Mio. Euro verbessert. Das Eigenkapital übersteigt damit sogar den Betrag aus der Eröffnungsbilanz. Gleichzeitig sind die Verschuldung und die **Verbindlichkeiten** unterdurchschnittlich. Das betrifft sowohl die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts als auch die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Drensteinfurt.

Problematisch ist allerdings die weitere Entwicklung des **Haushalts** ab 2023. Die Stadt Drensteinfurt plant mit durchgehend negativen Ergebnissen. Hinzu kommt, dass ab 2024 kein außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG mehr eingeplant werden darf. Die Jahresergebnisse werden dadurch nicht mehr wie geplant entlastet. Realisiert sich die Planung aus dem Haushaltsplan 2023, sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 17 Mio. Euro ab. Zudem muss die Stadt aufgrund der nicht ausreichenden **Selbstfinanzierungskraft** rund 14 Mio. Euro Liquiditätskredite aufnehmen. Bis einschließlich 2023 kann die Stadt auf Liquiditätskredite verzichten.

Die pandemie- und kriegsbedingten Auswirkungen auf den Haushalt konnte die Stadt auch durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG abfedern. Jedoch haben sich vor allem geringer ausgefallene Einzahlungen negativ auf die liquiden Mittel ausgewirkt. Aufgrund des hierdurch gesunkenen Stands an liquiden Mitteln könnte eine Aufnahme von Liquiditätskrediten früher notwendig werden.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Drensteinfurt ist es in der Vergangenheit nur teilweise gelungen, **Aufwandssteigerungen** durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem durch die gestiegenen Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage ist ihr das nicht vollständig gelungen. Die

Stadt geht in der Planung von deutlich sinkenden Jahresergebnissen aus. Trotz der guten Ergebnisse der Vergangenheit besteht somit wieder ein höherer Konsolidierungsdruck.

Nach Umstellung der Finanzbuchungssoftware ist es der Stadt Drensteinfurt nicht mehr gelungen, Jahresabschlüsse zeitnah aufzustellen. Gesicherte **Informationen zur Steuerung** der Haushaltswirtschaft liegen somit erst spät vor. Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung durch Budgetkontrollen. Ein Berichtswesen zur Finanzlage gibt es weder verwaltungsintern noch zum Stadtrat. Im Verwaltungsvorstand berichtet der Kämmerer jedoch anlassbezogen. Notwendige Steuerungsmaßnahmen können somit unterjährig getroffen werden.

Ermächtigungen werden nur sehr restriktiv ins Folgejahr übertragen. Seit 2021 ist es der Stadt durch eine sorgfältige Planung und Steuerung gelungen, auf Ermächtigungsübertragungen vollständig verzichten zu können. Die Haushaltsplanung und Mittelverwendung gewinnt so an Transparenz.

Fördermittel akquiriert und verwaltet die Stadt dezentral in den Fachbereichen. Bei der Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt jedoch noch Optimierungsbedarf. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Für das Fördermittelcontrolling sollten die Fördermaßnahmen zentral festgehalten werden. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

Ähnlich ist es beim **Kredit- und Anlagenmanagement**. Auch hier sollte die Stadt Regelungen für die Aufnahme von Krediten beziehungsweise die Anlage von liquiden Mitteln festlegen.

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 Gesamtab-schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab-schlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Ver-gleich 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-Kennzah-lenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergän-zende 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 Kom-mune 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 in-terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh-men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus-haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab-schlüssen, so-fern 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 Drensteinfurt ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Drensteinfurt 2017 bis 2021

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

Der letzte Gesamtabchluss der **Stadt Drensteinfurt** betrifft das Jahr 2010. Die Stadt hat keinen Beschluss nach § 116a Gemeindeordnung NRW (GO NRW) getroffen, ab 2019 keine Gesamtabchlüsse mehr aufzustellen. Daher ist die Stadt verpflichtet, die Gesamtabchlüsse ab 2011 und über 2018 hinaus aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt der Stadt Drensteinfurt im gesamten Betrachtungszeitraum zumindest fiktiv ausgeglichen. Ab 2022 muss hierfür die Ausgleichrücklage in Anspruch genommen werden. Durch die geplanten Fehlbeträge ab 2023 wird die Ausgleichsrücklage im mittelfristigen Planungszeitraum jedoch vollständig verbraucht.

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 Drensteinfurt 2017 bis 2021

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Drensteinfurt 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-549	2.117	1.717	2.405	3.335
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.995	5.112	6.829	9.234	12.569
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	39.956	39.797	39.754	39.650	39.672
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	1,26	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

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

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

	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.346	-3.518	-5.681	-4.908	-3.453
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.222	5.704	22,40	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	39.672	39.672	39.672	34.742	31.289
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	-4.885	-3.453
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	12,31	9,94
Fehlbetragsquote in Prozent	6,41	7,20	12,52	12,36	9,94

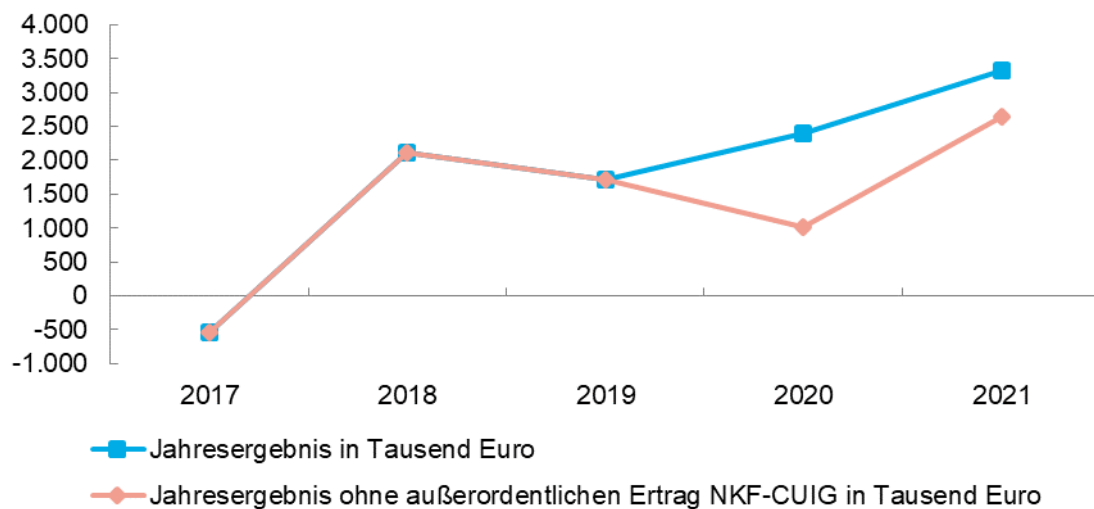
Das Jahresergebnis 2022 fällt voraussichtlich deutlich besser aus als geplant (Fehlbetrag von etwa 0,2 Mio. Euro). In Absprache mit der Aufsichtsbehörde konnte die Stadt Drensteinfurt daher auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verzichten. Der Haushaltsplanentwurf 2024 sieht aufgrund von Konsolidierungsmaßnahmen eine deutliche Verbesserung der Planergebnisse vor. Nach der Haushaltsplanung könnte im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2027 ein fiktiver Haushaltsausgleich über die Ausgleichsrücklage gelingen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Lediglich das Jahresergebnis 2017 weist einen Fehlbetrag aus. 2020 und 2021 wäre das Jahresergebnis auch ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG positiv gewesen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2021



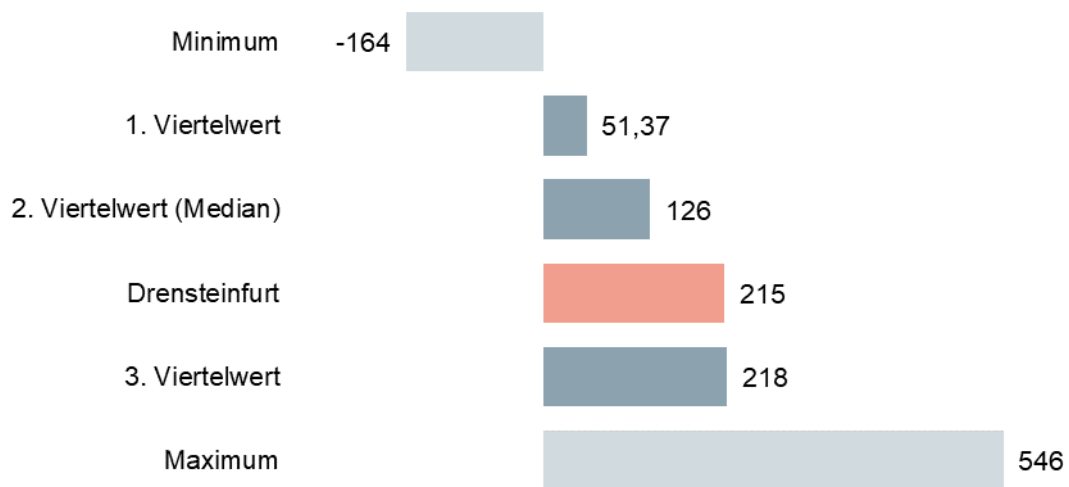
Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG)¹⁰

Nach dem NKF-CUIG hat die **Stadt Drensteinfurt** die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Die Jahresergebnisse 2020 und 2021 haben sich durch die außerordentlichen Erträge um 2,1 Mio. Euro verbessert.

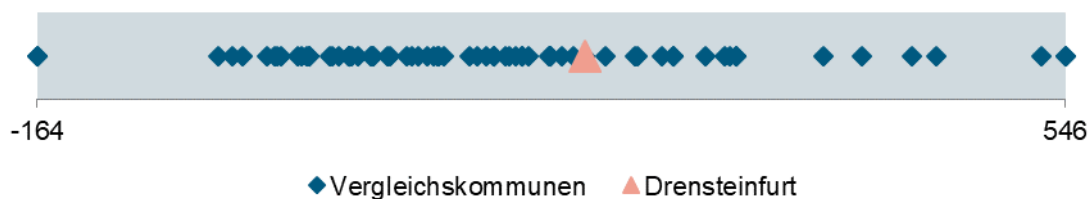
Die Jahresergebnisse der Stadt Drensteinfurt sind bis auf das Jahr 2017 positiv. Die deutliche Ergebnisverbesserung vom Jahr 2017 nach 2018 ist auch auf einen Anstieg der Gewerbesteuererträge zurückzuführen. In den darauffolgenden Jahren bleiben die Gewerbesteuererträge auf einem nahezu gleichbleibenden hohen Niveau.

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)

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Drensteinfurt erzielt seit 2018 hohe Jahresüberschüsse. Im interkommunalen Vergleich fallen die Jahresergebnisse je Einwohner daher höher aus als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Anders war dies beim negativen Ergebnis 2017: In dem Jahr hatte nur ein Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen ein noch niedrigeres Jahresergebnis je Einwohner.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang pandemiebedingte Schäden gemäß dem NKF-CUIG isoliert. Wir vergleichen daher auch die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2021

Kennzahl	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro	171	-312	4,42	94,04	191	526	66

Auch nach Abzug des außerordentlichen Ertrags nach dem NKF-CUIG positioniert sich die Stadt knapp unter dem 3. Viertelwert.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage drei dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2021

Drensteinfurt	
Jahresergebnis	3.335
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	12.242
Bereinigungen Sondereffekte	1.893
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.800
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	11.033
= strukturelles Ergebnis	233

Als Sondereffekte hat die gpaNRW die Erlöse aus Grundstücksverkäufen bereinigt.

Die Modellrechnung weist ein positives strukturelles Ergebnis auf. Trotzdem fällt das strukturelle Ergebnis deutlich negativer aus als das tatsächlich erzielte Jahresergebnis. Das ist – neben den bereinigten Verkaufserlösen von 1,5 Mio. Euro - auf die konjunkturabhängigen Erträge wie die Gewerbesteuer zurückzuführen. Die tatsächliche Gewerbesteuererlöse 2021 liegen rund 0,5 Mio. Euro über dem in der Modellrechnung verwendeten Durchschnittswert. Hinzu kommen fast 0,7 Mio. Euro Erträge aus dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern.

2021 fällt das Jahresergebnis somit auch konjunkturbedingt besser aus als die strukturelle Haushaltssituation. Prognosen rechnen für die nähere Zukunft jedoch mit einer deutlich eingetrübten wirtschaftlichen Entwicklung. Steigen die Aufwendungen bei gleichbleibenden oder sinkenden Erträgen, wirkt sich das auch negativ auf das strukturelle Ergebnis aus.

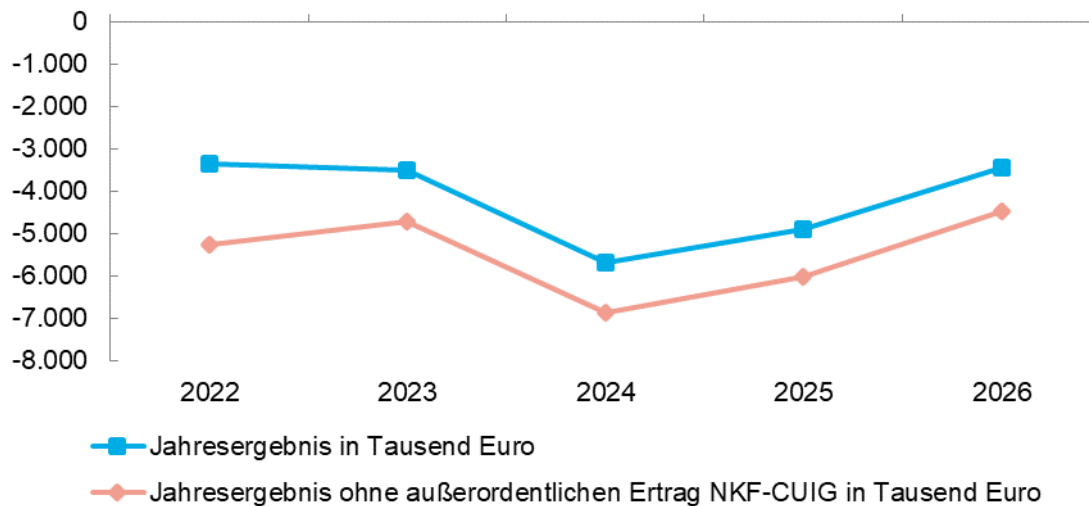
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Im gesamten Haushaltsplanungszeitraum bis 2026 plant die Stadt Drensteinfurt mit hohen Fehlbeträgen. Der Wegfall der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG sowie das eingetretenen Risiko bei den Personalaufwendungen haben die Herausforderungen bei der Haushaltsplanung 2024 deutlich erhöht.

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 Drensteinfurt in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Drensteinfurt** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von -3,5 Mio. Euro. Durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG werden die Jahresergebnisse in den bisherigen Plandaten bis 2026 um insgesamt 6,5 Mio. Euro entlastet. Eine Entlastung über 2023 hinaus ist laut dem NKF-CUIG nicht vorgesehen, so dass diese ab der Haushaltsplanung 2024 wegfallen.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2021 bis 2026)* in Tau- send Euro	2021 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	5.009 (4.498)	6.433	1.423 (1.935)	5,1 (7,4)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	10.389 (9.722)	13.327	2.938 (3.606)	5,1 (6,5)
Schlüsselzuweisungen	2.322 (2.470)	967	-1.354 (-1.502)	-16,1 (-17,1)
sonstige ordentliche Erträge	4.135	2.376	-1.759	-10,5
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	682	1.035	352	8,7
Übrige Erträge	10.597	12.706	2.108	3,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.584	9.020	2.436	6,5
Versorgungsaufwendungen	502	563	61,68	2,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.581	6.071	1.490	5,8
bilanzielle Abschreibungen	3.854	4.662	808	3,9
Transferaufwendungen	2.128	2.944	816	6,7
allgemeine Kreisumlage	5.778 (6.011)	7.113	1.336 (1.102)	4,2 (3,4)
Jugendamtsumlage	3.793	4.619	826	4,0
Übrige Aufwendungen	2.581	5.303	2.723	15,5

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

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

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

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

Erträge:

Höhere Erträge plant die Stadt Drensteinfurt insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer). Diese Positionen steigen bis 2026 weiter an. Die Schlüsselzuweisungen sinken hingegen deutlich. Insgesamt steigen die ordentlichen Erträge bis 2026 um 2,5 Mio. Euro.

- Die **Gewerbesteuer** plant die Stadt auf Grundlage des Vorjahresergebnisses sowie der schon feststehenden Gewerbesteuerveranlagung. Sondereffekte bei den Vorjahresergebnissen (zum Beispiel größere Nachzahlungen für Vorjahre) werden dabei außen vorge lassen. Mittelfristig legt die Stadt die Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen¹¹ zugrunde.
- Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant die Stadt anhand des geschätzten Steueraufkommens aus dem Landeshaushalt sowie den Schlüsselzahlen für die Stadt Drensteinfurt. Mittelfristig schreibt die Stadt die Entwicklung anhand der Orientierungsdaten fort.
- Die **Schlüsselzuweisungen** für das aktuelle Haushaltsjahr entnimmt die Stadt Drensteinfurt der Modellrechnung des Landes. Mittelfristig plant die Stadt auch hier auf Grundlage der Orientierungsdaten.
- Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken bis 2026 um fast die Hälfte. Die Differenz ist auf die hohen Erträge aus Grundstücksverkäufen 2021 zurückzuführen. Nach Abzug des Sondereffekts aus diesen Erträgen in Höhe von 1,5 Mio. Euro sind die sonstigen ordentlichen Erträge auf einem ähnlichen Niveau.
- Die Stadt Drensteinfurt plant für 2026 **außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG** von rund einer Mio. Euro. Ab 2024 gibt es jedoch keine Möglichkeit mehr, die außerordentlichen Erträge zu aktivieren und die pandemie- und kriegsbedingten Schäden zu isolieren. Die geplanten Erträge in den Jahren 2024 bis 2026 fallen somit weg. Das Risiko aus der Planung ist damit bereits eingetreten und erschwert die Haushaltsplanung 2024.

Bei den geplanten Erträgen haben wir lediglich bei den außerordentlichen Erträgen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko festgestellt. Zusätzliche ergeben sich jedoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Es ist somit für die Stadt besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die geplanten Ansätze im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

Aufwendungen:

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Besonders schwer absehbar ist hierbei die weitere Entwicklung der Inflation.

- Die **Personalaufwendungen** steigen bis 2026 weiter an. Die Stadt plant auf Grundlage des Stellenplans, wobei sie mit überwiegend voll besetzten Stellen plant. Höhergruppierungen, die bereits feststehen, werden ebenfalls eingeplant. Mittelfristig plant die Stadt mit jährlichen Steigerungen von rund drei Prozent. Nach Abschluss der Tarifverhandlungen 2023 ist klar, dass diese Steigerung nicht ausreichen wird. Das Haushaltsrisiko ist somit eingetreten und wurde für die Haushaltsplanung 2024 korrigiert.
- Die **Versorgungsaufwendungen** beinhalten die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Grundlage für die Planung ist ein versicherungsmathematisches Gutachten von der Versorgungskasse. Mittelfristig steigt der Ansatz nur leicht an. Aufgrund der hohen Steigerungen der Vorjahre plant die Stadt einen Aufschlag von 30 Prozent auf die im Gutachten errechneten Werte ein.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen in den nächsten Jahren weiter an. Vor allem für die Unterhaltung und Instandsetzung des Gebäude- und Infrastrukturvermögens plant die Stadt mit steigenden Aufwendungen (vgl. Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“). Die aktuell hohe Inflationsrate wirkt sich vor allem auf die Sach- und Dienstleistungen aus. Steigen die Kosten noch stärker als die Aufwandssteigerung geplant ist, muss die Stadt möglicherweise bei Unterhaltungsmaßnahmen priorisieren.
- Die **bilanziellen Abschreibungen** sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Auch mittelfristig plant die Stadt mit weiter steigenden Abschreibungen. Dies ist auf das hohe geplante Investitionsvolumen zurückzuführen. Von 2022 bis 2026 plant die Stadt hier mit fast 80 Mio. Euro investiven Auszahlungen. 2022 wurden weniger Investitionsauszahlungen geleistet als geplant. Es bleiben Investitionen von etwa 70 Mio. Euro.
- Die **Transferaufwendungen** umfassen rund 40 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Diese enthalten unter anderem Zuschüsse an Träger von Kindertagesstätten und Sozialleistungen. Die Transferaufwendungen sind in den letzten Jahren gestiegen und steigen auch bis 2026 weiter (vgl. Kapitel „1.4.1 - Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“). Dominierender Teil der Transferaufwendungen sind die **allgemeine Kreisumlage** und die **Jugendamtsumlage**. Während die allgemeine Kreisumlage zum Jahr 2021 leicht zurückgegangen ist, ist die Jugendamtsumlage in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die Stadt plant zum aktuellen Haushaltsjahr mit den feststehenden Umlagen. Mittelfristig plant die Stadt mit Steigerungsraten von drei Prozent jährlich. Das deckt sich überwiegend mit dem Haushaltsplan des Kreises Warendorf.

Bei den geprüften Aufwendungen hat sich bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches Risiko ergeben. Vor allem die Planung der stark gestiegenen Personalaufwendungen belastet die Haushaltsplanung 2024 deutlich.

Somit trifft die Haushaltsplanung der Stadt Drensteinfurt auf zwei Herausforderungen: Auf der einen Seite wegfallende außerordentliche Erträge, auf der anderen Seite deutlich steigende Aufwendungen. Die Stadt plant, ihre Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich zu senken

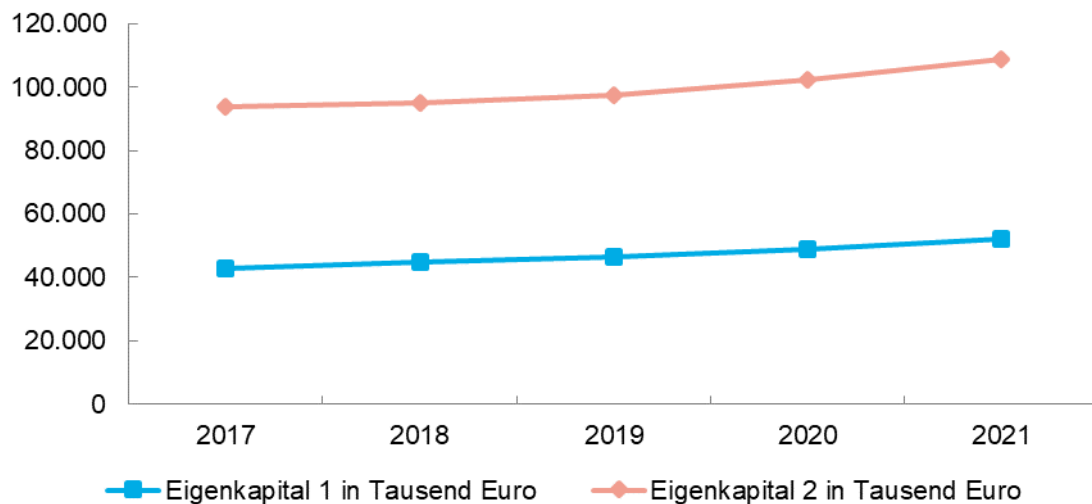
und belastet dadurch das Eigenkapital. Inwieweit dieses robust genug ist für die geplanten Fehlbeträge, betrachten wir im folgenden Abschnitt.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital ist zum Jahresabschluss 2021 auf einem höheren Niveau als zur Eröffnungsbilanz 2008. Die Stadt Drensteinfurt ist damit nicht von einer Überschuldung bedroht. Jedoch wird sich das Eigenkapital bis 2026 deutlich reduzieren. Der Gewinn gegenüber der Eröffnungsbilanz ist somit mittelfristig bereits wieder hinfällig.

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 Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2021



Das Eigenkapital der **Stadt Drensteinfurt** ist seit 2017 um rund 9,3 Mio. Euro angestiegen. Das ist auf die durchgehend positiven Jahresergebnisse seit 2018 zurückzuführen. Durch die hohen Jahresüberschüsse wurde auch der Verbrauch des Eigenkapitals seit Eröffnungsbilanz wieder ausgeglichen. Das Eigenkapital 1 ist 2021 rund 6,2 Mio. Euro höher als zur Eröffnungsbilanz 2008.

Zieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Dieses ist mit 15,3 Mio. Euro noch deutlich stärker angestiegen als das Eigenkapital 1. Das ist auf die gestiegenen Sonderposten für Zuwendungen zurückzuführen.

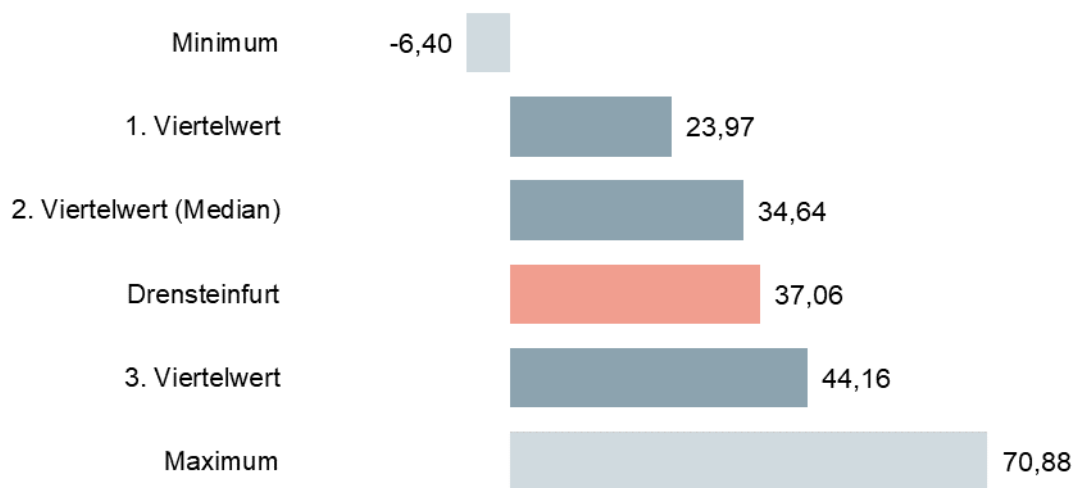
Im Planungszeitraum ab 2022 plant die Stadt durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. 2022 wird voraussichtlich mit einem Defizit von etwa 0,2 Mio. Euro und damit einer Verbesserung gegenüber den Plandaten abschließen. Dennoch sinkt das Eigenkapital bis 2026 prognostisch um 17,7 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse 2023 bis 2026 werden hierbei um rund 4,5 Mio. Euro durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Ohne diese Isolierung

der pandemie- und kriegsbedingten Schäden würde sich das Eigenkapital noch stärker reduzieren. Jedoch darf die Stadt die außerordentlichen Erträge nur noch bis 2023 aktivieren. Im Haushaltsplanentwurf 2024 wurden die wegfallenden außerordentlichen Erträge ab 2024 durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert. Im Entwurf kann der prognostische Eigenkapitalverbrauch bis 2026 sogar auf rund elf Mio. Euro reduziert werden. Dennoch wäre damit der Anstieg seit 2017 wieder vollständig verbraucht.

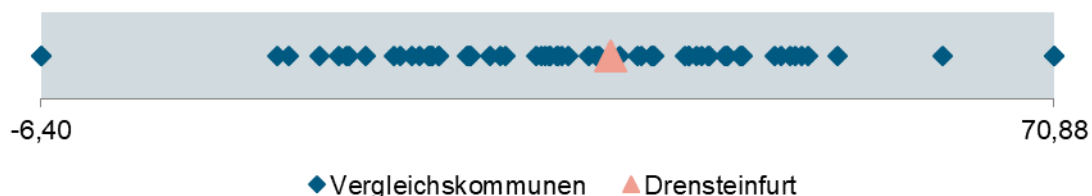
Ab 2026 könnte die Eigenkapitalverringerung auch für die isolierten Schäden im Nachgang erfolgen. Die Stadt Drensteinfurt hat ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die aktivierten Schäden über bis zu 50 Jahre ab. Der Haushaltsausgleich würde dadurch in Zukunft weiter erschwert. Oder die Stadt bucht die aktivierten außerordentlichen Erträge in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Im Haushaltsplanentwurf 2024 sieht die Stadt eine Verrechnung mit dem Eigenkapital in Höhe von 5,2 Mio. Euro vor.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Drensteinfurt ist höher als bei rund der Hälfte der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Damit ist die Stadt trotz der geplanten negativen Jahresergebnisse nicht von einer Überschuldung bedroht. Die Eigenkapitalquote 2 (77,3 Prozent) fällt durch die Sonderposten höher aus als das Eigenkapital 1. Hier zählt die Stadt sogar zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 2.

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG verstärken zunächst das Eigenkapital. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahl	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	36,12	-7,65	23,31	34,24	43,97	70,53	68
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	76,96	19,83	59,87	68,22	76,13	86,46	68

Die Eigenkapitalquoten fallen ohne die Bilanzierungshilfe nur geringfügig niedriger aus. Auch der interkommunale Vergleich verändert sich kaum.

1.3.5 Schulden und Vermögen

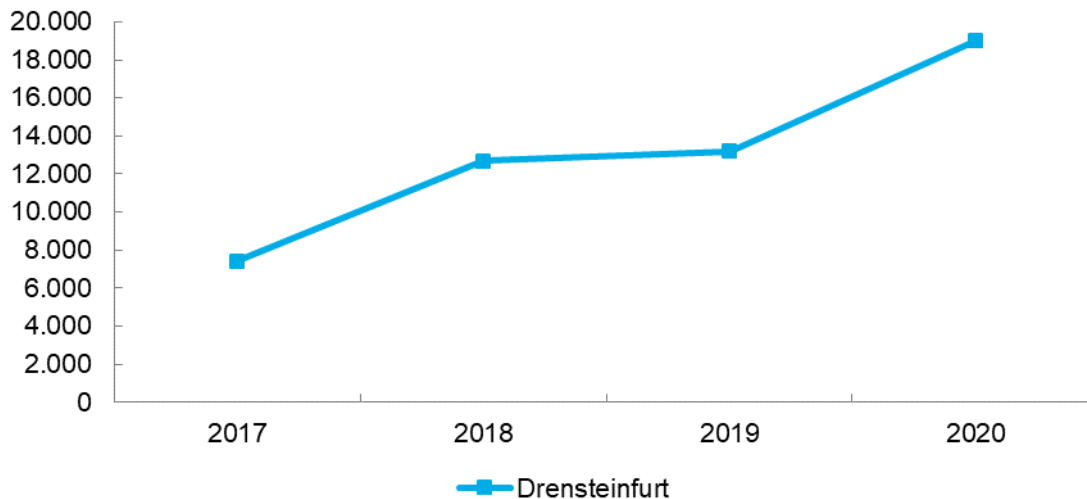
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss 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 Handlungsspielräume der Stadt Drensteinfurt werden aktuell nur im geringen Maß von den Schulden begrenzt. Beim Gebäudevermögen ist kein Risiko aus überaltertem Vermögen erkennbar. Die Selbstfinanzierungskraft sinkt jedoch prognostisch deutlich ab. Vor allem durch Liquiditätskredite könnte der Handlungsspielraum der Stadt zukünftig beschnitten werden.

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 Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2020



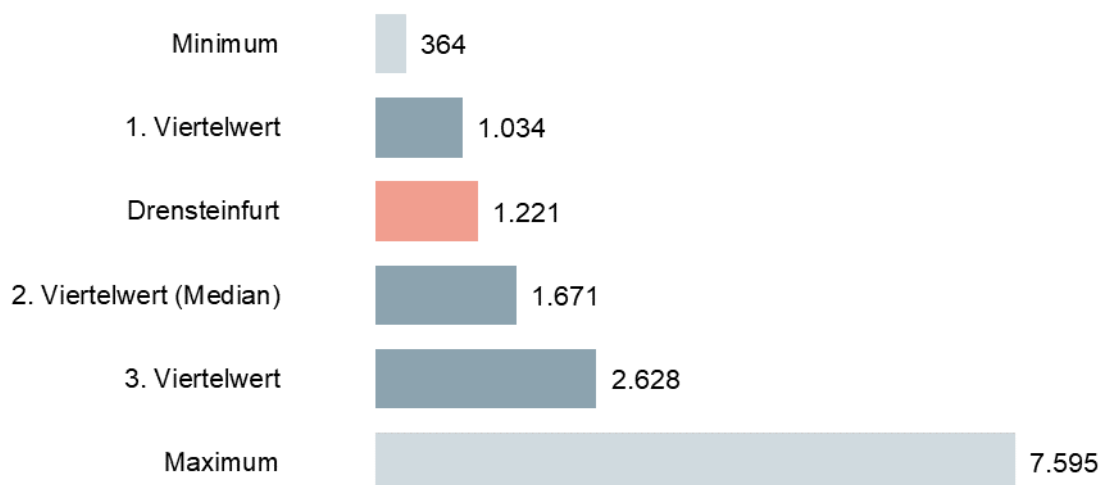
Die **Stadt Drensteinfurt** hat seit 2010 keine Gesamtabschlüsse mehr aufgestellt. Die gpaNRW hat daher für die Jahre 2017 bis 2020 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein. Für 2021 konnten keine Gesamtverbindlichkeiten berechnet werden, da der Jahresabschluss 2021 für das Abwasserwerk noch nicht vorlag.

Die Aufschlüsselung der errechneten Gesamtverbindlichkeiten findet sich in Tabelle sechs des Anhangs.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Drensteinfurt sind im Betrachtungszeitraum stetig gestiegen. Das ist überwiegend auf die gestiegenen Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zurückzuführen. Diese haben sich im Eckjahresvergleich 2017/2020 um rund zehn Mio. Euro erhöht. Sechs Mio. Euro gehen hierbei auf die gestiegenen erhaltenen Anzahlungen zurück. Hierbei handelt es sich um bereits erhaltene Fördermittel für noch nicht aktivierte Investitionsmaßnahmen.

Die städtischen Verbindlichkeiten sind prägend für die Gesamtverbindlichkeiten: Rund 70 Prozent gehen auf den städtischen Kernhaushalt zurück. Gleichzeitig sind bis zu 30 Prozent der Verbindlichkeiten im Abwasserwerk Verbindlichkeiten, die auf das Cashpooling mit der Stadt zurückgehen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als die Hälfte der kommunalen Konzerne haben höhere Gesamtverbindlichkeiten. Prägend in Drensteinfurt sind die städtischen Verbindlichkeiten. Interessant ist daher auch ein Blick auf die interkommunalen Vergleiche auf Basis des Kernhaushalts.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner 2021

Kennzahl	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	720	141	861	1.310	1.973	5.741	69
Investitionskredite je EW in Euro	238	0,00	246	515	1.426	3.751	68
Liquiditätskredite je EW in Euro	0,00	0,00	0,00	22,66	110	2.294	68

Die Vergleiche auf Kernhaushaltsebene zeigen ein ähnliches Bild: Die Stadt Drensteinfurt hat wesentlich weniger Verbindlichkeiten bilanziert als die meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Ein Blick auf die städtischen Verbindlichkeiten bietet somit schon ein recht genaues Bild zur Steuerung des Konzerns. Auch aus diesen Überlegungen heraus prüft die Stadt aktuell, das Abwasserwerk wieder in den Kernhaushalt einzugliedern. Der Verwaltungsaufwand angesichts der nur geringen bilanziellen Größe des Sondervermögens würde sich damit verringern. Eine Entscheidung hierzu steht noch aus.

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.

Die **Stadt Drensteinfurt** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. 2021 hat die Stadt bei einer Investitionsquote von 213 Prozent sogar mehr als doppelt so viel investiert, wie sie über Abschreibungen verbraucht hat. Seit 2017 hat sich das Anlagevermögen durch die Investitionstätigkeit sogar um 10,5 Mio. Euro im Wert erhöht.

Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Drensteinfurt 2020

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* in Jahren von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	40	80	61,15	30,46	50,19
Verwaltungsgebäude	40	80	70,00	36,61	47,70
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	66,00	26,40	60,00
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	32,08	46,53
Schulgebäude	40	80	64,62	22,14	65,74
Schulsporthallen	40	60	66,83	36,18	45,86
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	65,00	36,79	43,40
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	50,00	24,00	52,00

Die Anlagenabnutzungsgrade sind auf dem Stand 2020 berechnet worden, da der Jahresabschluss 2021 erst im Prüfverlauf aufgestellt wurde. Wesentliche Investitionen 2021 werden textlich erläutert.

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

** Die Restnutzungsdauer konnte durch die Stadt nicht genau ermittelt werden. Hierbei handelt es sich um einen Näherungswert für das Jahr 2021.

Die Stadt Drensteinfurt hat für ihre Vermögensgegenstände mittlere Nutzungsdauern festgelegt. Damit zielt die Stadt auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Risiko überalterten Vermögens sowie der Belastung aus Abschreibungsaufwendungen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Drensteinfurt sind überwiegend ausgewogen. Das bedeutet, dass sich die Sachanlagegruppen aus älteren und neueren Gebäuden zusammensetzen. Dadurch kann die Stadt gleichmäßig unterhalten und sanieren, ohne dass zu einem Zeitpunkt viele Gebäude oder Straßen gleichzeitig ein Handlungserfordernis erzeugen.

Mit einem höheren Anlagenabnutzungsgrad fallen die Schulgebäude auf. Hier hat die Stadt in den vergangenen Jahren schon im großen Umfang investiert. So wurde die Lambertus-Grundschule in Walstedde schon mehrfach erweitert. Die letzte Erweiterung ist 2021 aktiviert worden. Ab 2023 wird die Grundschule in Rinkerode erweitert. Auch durch den Umbau der Haupt- und Realschule zur Sekundarschule sind umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen vorgenommen worden, die sich jedoch nicht in der Bilanz niederschlagen. Dazu zählt auch die Dachsanierung, die 2021 durchgeführt wurde. Dennoch ist zu beachten, dass das Gebäude der ehemaligen Hauptschule 2020 nur noch eine Restnutzungsdauer von zehn Jahren hat. Somit besteht auch hier das Risiko, dass die Unterhaltungserfordernisse und Zukunft weiter ansteigen und möglicherweise eine ungeplante Reinvestitionsmaßnahme erforderlich wird.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Kindertagesstätten hat sich 2021 noch einmal deutlich reduziert. Durch die Fertigstellung der Kindertagesstätte Hoppeditz in Walstedde fließen jetzt drei statt nur zwei Gebäude in die Position mit ein. Das Gebäude des Kindergartens Ameke hat aber 2020 nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren und könnte mittelfristig zu einem Reinvestitionsbedarf führen. Aber auch ohne eine Sanierung steigen bei hoher Altersstruktur die Erfordernisse an die Unterhaltung und Instandsetzung.

Das Gebäude- und Straßenvermögen zeigt kein besonderes Risiko auf. Die Stadt hat in den letzten Jahren umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt und plant auch im aktuellen Haushalt weitere Maßnahmen ein. Dennoch belastet das Sachanlagevermögen den Haushalt durch die Unterhaltungsmaßnahmen sowie die bilanziellen Abschreibungen. Liegen für die Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen keine ausreichenden liquiden Mittel vor, sind die Maßnahmen über Investitions- oder Liquiditätskredite zu finanzieren. Die zukünftige Entwicklung dieser Verbindlichkeiten betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Abschnitt.

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 Drensteinfurt in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.207	-6.096	-5.192	-4.186	-3.854
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.991	-12.072	-6.620	-7.768	-11.106
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-15.198	-18.169	-11.812	-11.955	-14.960
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	10.708	11.797	11.184	11.955	14.960
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.489	-6.372	-628	0	0

Die **Stadt Drensteinfurt** plant im gesamten Planungszeitraum mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Aufsummiert beläuft sich dieser auf 23,5 Mio. Euro. Die Selbstfinanzierungskraft reicht somit nicht aus, um die laufende Aufgabenerfüllung mit den erzielten Einzahlungen zu finanzieren. Die liquiden Mittel in Höhe von sieben Mio. Euro 2021 wären damit 2023 verbraucht. Die negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit sowie die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite sind nach Verbrauch der liquiden Mittel aus Liquiditätskrediten zu finanzieren. Somit werden im Nachgang über die Tilgung Investitionen über Liquiditätskredite finanziert. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit problematisch. Die Stadt Drensteinfurt plant ab 2023 rund 14,6 Mio. Euro zusätzliche Liquiditätskredite ein. Der Betrag konnte zum Haushaltsplanentwurf 2024 reduziert werden. Dennoch rechnet die Stadt mit der Aufnahme von 3,5 Mio. Euro im Zeitraum 2024 bis 2026.

Belastend für die städtische Liquidität wirkt sich auch das Cashpooling mit dem Abwasserwerk aus. Dieses hat einen negativen Kassenbestand, der über die liquiden Mittel der Stadt ausgeglichen wird. Gleichzeitig erzielt die Stadt für diesen Ausgleich Zinserträge. Nach Aussage der Stadtverwaltung erfolgt das Cashpooling nur solange, wie ausreichend liquide Mittel auf den

städtischen Konten verfügbar sind. Vor einer Aufnahme von Liquiditätskrediten muss das Abwasserwerk zunächst die Inanspruchnahme der städtischen Mittel zurückzahlen.

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel erläutert, führt die Stadt im erheblichen Maße Investitionsvorhaben durch. Ab 2023 plant sie daher, im Umfang von 35 Mio. Euro Investitionskredite aufzunehmen. Somit steigen die Kreditverbindlichkeiten erheblich an. Die investiven Kreditverbindlichkeiten würden auf rund 38 Mio. Euro steigen. Zusammen mit den Liquiditätskrediten steigen die Kreditverbindlichkeiten auf rund 53 Mio. Euro. Dadurch steigen zukünftig auch die Zinsaufwendungen deutlich an. Das Zinsniveau liegt seit 2022 auf einem deutlich höheren Niveau als noch in den vorhergehenden Jahren. Zu beachten ist jedoch, dass regelmäßige Investitionen ins Anlagevermögen dabei helfen können, Unterhaltungsaufwendungen zu reduzieren. Daher sind es vor allem die Liquiditätskredite, denen keine Vermögenswerte entgegenstehen, die ein Risiko darstellen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

Der Stadt Drensteinfurt gelingt es nur zum Teil, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.

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

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

Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW unter anderem

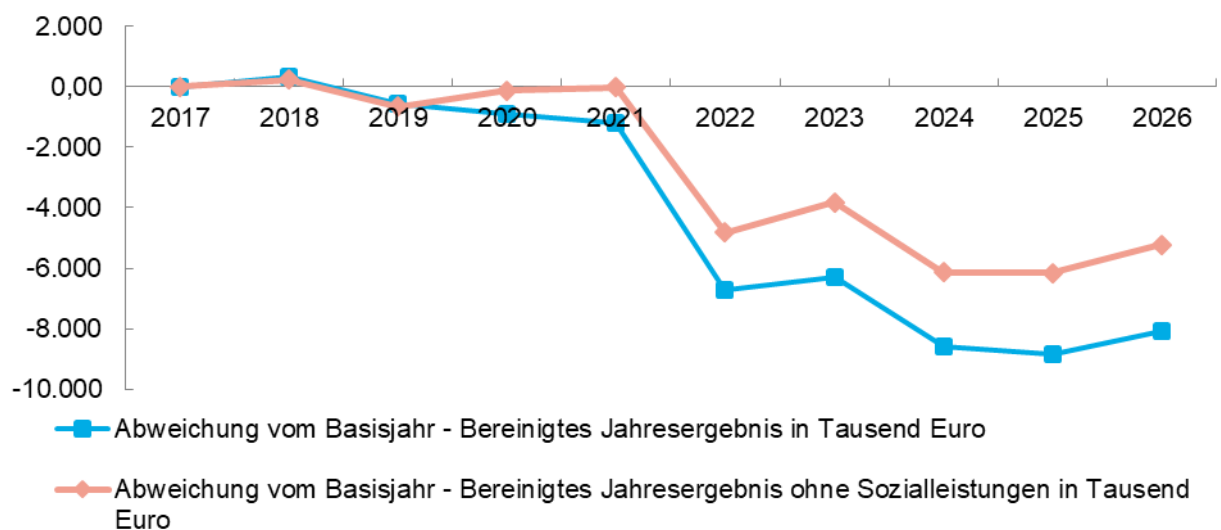
- anteilig die Verkaufserlöse aus Grundstücksverkäufen 2021 sowie
- die Zuführung zu Rückstellungen.

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 Drensteinfurt** 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 Drensteinfurt 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 sieben und acht der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2026



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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der Stadt Drensteinfurt gelingt es zu einem großen Teil, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Diese reichen jedoch nicht vollständig aus, weshalb der Graph sich seit 2019 negativ entwickelt. Aufwandssteigerungen entstehen unter anderem durch die allgemeine Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig

gegenfinanzierte Transferaufwendungen. Die positiven Jahresergebnisse, die zu einem großen Teil auf die starke Gewerbesteuer zurückgehen, finden sich in den Graphen nicht wieder.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 1,2 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 97.000 Euro (Verbesserung)
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: -168.000 Euro
- Jugendamtsumlage: -1,1 Mio. Euro

Die gestiegenen Aufwendungen der Sozialleistungen sind vor allem auf die Jugendamtsumlage zurückzuführen. Die Jugendamtsumlage wird vom Kreis Warendorf erhoben und deckt die Kosten des Kreisjugendamtes. Teile der Aufgabe sind unter anderem die Hilfen zur Erziehung. Ohne die deutliche Steigerung der Jugendamtsumlage gelingt es der Stadt, die allgemeinen Aufwandssteigerungen auszugleichen.

Im Haushaltsplanungszeitraum ab 2022 sinken beide Graphen deutlich ab. Neben den belastenden Planungsfaktoren zeigt dies auch, dass die Stadt grundsätzlich vorsichtig plant. Auch hier sind die Sozialleistungen ein belastender Faktor. Diese steigen bis 2026 um weitere 1,7 Mio. Euro an. Auf die Jugendamtsumlage entfallen dabei 826.000 Euro.

Wie im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ festgestellt, besteht im Besonderen bei den Personalaufwendungen ein zusätzliches Haushaltsrisiko. Diese werden sich negativ auf die weitere Entwicklung auswirken. Weitere belastende Faktoren wie die angespannte Wirtschaftslage und die Auswirkung auf die Gewerbesteuer werden in dem Graphen nicht wiedergegeben. Damit steigt der Druck auf die Stadt, Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen. Dem Haushaltsplan 2024 ist bereits ein umfangreicher Konsolidierungsprozess vorangegangen. Die Stadt sollte hierbei neben aufwandssenkenden Maßnahmen auch die Ertragsseite über Gebühren und Steuern beachten¹². Der Stadt ist es mit Einbringung des Haushaltsplanentwurfs gelungen, unter anderem durch Anhebung der Grundsteuerhebesätze, die geplanten Ergebnisse zu verbessern.

→ Empfehlung

Die Stadt Drensteinfurt sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Angesichts der Herausforderungen für die Haushaltsplanung sollten konkrete Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

¹² Anhaltspunkte liefert der gpa-Bericht „Friedhofswesen“

Bei der Wahl der Grundsteuerhebesätze gilt der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung: Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Die Stadt Drensteinfurt hat in der Vergangenheit auch durch Anhebung der Hebesätze den Haushalt konsolidiert. Zuletzt hat sie im Jahr 2017 die Hebesätze auf ihr jetziges Niveau angehoben. Die Steigung des Grundsteuer B-Hebesatzes erfolgte hierbei um 71 Punkte. Die fiktiven Hebesätze aus dem GFG 2022 sind mittlerweile auf einem ähnlichen Niveau. Um die eingetretenen Risiken sowie die schwierige Haushaltslage ab 2024 zu verbessern, schlägt die Stadt mit Haushaltseinbringung eine Anhebung der Hebesätze vor.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Drensteinfurt	Kreis Warendorf*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG***
Hebesatz Grundsteuer A	253 (279)	263	288	294	247
Hebesatz Grundsteuer B	500 (551)	485	586	550	479
Hebesatz Gewerbesteuer	425 (468)	426	453	445	414

In Klammern: Hebesätze laut Haushaltsplanentwurf 2024

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

*** fiktive Hebesätze für kreisangehörige Städte und Gemeinden

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Der Stadt Drensteinfurt liegen Informationen aus den Jahres- und Gesamtabschlüssen teilweise nur verspätet vor. Ein formales Finanzcontrolling oder ein darauf aufbauendes Berichtswesen ist nicht eingerichtet.

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

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

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

Der **Stadt Drensteinfurt** liegen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Die vorgesehenen Fristen werden dabei nicht immer eingehalten. Für Haushaltspläne und Jahresabschlüsse sieht die GO NRW folgende Fristen vor:

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

In der Vergangenheit wurden sowohl die Haushaltspläne als auch die Jahresabschlüsse frühzeitig aufgestellt. 2022 hat die Stadt eine neue Finanzbuchungssoftware eingeführt. Dies hat zu Problemen bei der Verteilung von Stellenanteilen auf die Produkte im Haushaltsplan geführt. Der Haushaltsplan 2023 konnte damit erst im März 2023 beschlossen und der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Der Jahresabschluss 2021 ist erst Mitte 2023 aufgestellt worden. Der Jahresabschluss 2022 ist zum Zeitpunkt der Berichtserstellung (Dezember 2023) noch nicht absehbar. Die Gesamtabschlüsse liegen für den gesamten Betrachtungszeitraum der Prüfung nicht vor. Da die Stadt keinen Verzicht auf die Aufstellung beschlossen hat, müssen ab 2011 bis zum jetzigen Zeitpunkt alle Gesamtabschlüsse noch nachgeholt werden.

Für die unterjährige Haushaltssteuerung ist es notwendig, dass aktuelle Informationen zum Verlauf des Haushaltsjahres vorliegen. Die Stadt Drensteinfurt hat kein Finanzcontrolling eingerichtet. Sie nimmt jedoch eine regelmäßige Budgetkontrolle vor. Dies erfolgt anhand der Mittelprüfung in der Finanzbuchungssoftware. Die Auswertung erfolgt auf Excel-Basis. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen besteht nicht. Der Kämmerer berichtet jedoch unregelmäßig und anlassbezogen im Verwaltungsvorstand zur aktuellen Finanzsituation.

Dem Stadtrat wird anlassbezogen zu bedeutenden Einzelmaßnahmen berichtet. Eine regelmäßige Unterrichtung zum Stand der Haushaltsausführung besteht nicht. Unterjährige Steuerungsmaßnahmen können somit hauptsächlich verwaltungsseitig beschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte den politischen Entscheidungsträgern regelmäßig zum Stand der Haushaltsausführung unterrichten. Hierbei sollte die Stadt auch eine Prognose zum Jahresende vornehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Drensteinfurt hat einen sehr restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen. Seit 2021 hat sie keine Ermächtigungen mehr ins Folgejahr übertragen. Sie fördert damit die Transparenz der Haushaltsplanung.

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 aktuelle Dienstanweisung der **Stadt Drensteinfurt** zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen ist zum 01. Mai 2019 in Kraft getreten. Die Stadt hat unter anderem folgende Regelungen getroffen:

- Ermächtigungen können nur bis zur Höhe des Haushaltsansatzes übertragen werden.
- Übertragene Aufwendungen und Auszahlungen für konsumtive Zwecke bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Investive Auszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand zu wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde.
- Die Anträge auf Übertragung von Ermächtigungen müssen mit Begründung der zwingenden Notwendigkeit bei der Kämmerei gestellt werden.

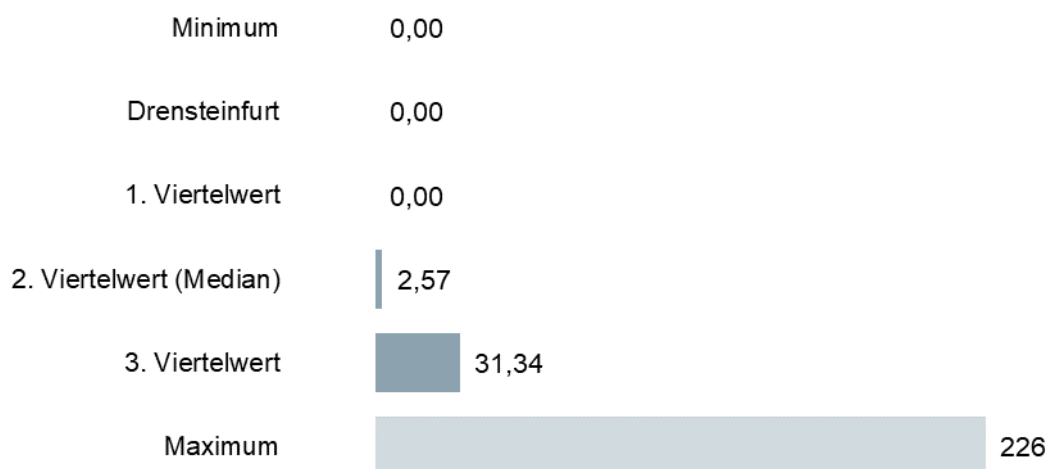
Die getroffenen Regelungen geben der Verwaltung die Möglichkeit, mit Ermächtigungsübertragungen zu steuern und jahresübergreifend zu reagieren. Durch die einschränkende Voraussetzung der „zwingenden Notwendigkeit“ hat sich die Höhe der Ermächtigungsübertragungen seit Inkrafttreten deutlich reduziert. Seit dem Jahr 2021 erfolgen keine Übertragungen mehr.

Ordentliche Aufwendungen Drensteinfurt 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	26.631	26.881	28.678	31.307	33.062
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	432	334	310	63	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,62	1,24	1,08	0,20	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	27.064	27.215	28.988	31.370	33.062
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,60	1,23	1,07	0,20	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	26.631	26.881	28.678	31.307	33.062
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	94,74	98,49	95,78	93,16	89,91

Auch mit den deutlich zurückgegangenen Ermächtigungsübertragungen 2020 und 2021 reichte der Haushaltsansatz zur Deckung der Aufwendungen aus.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen.

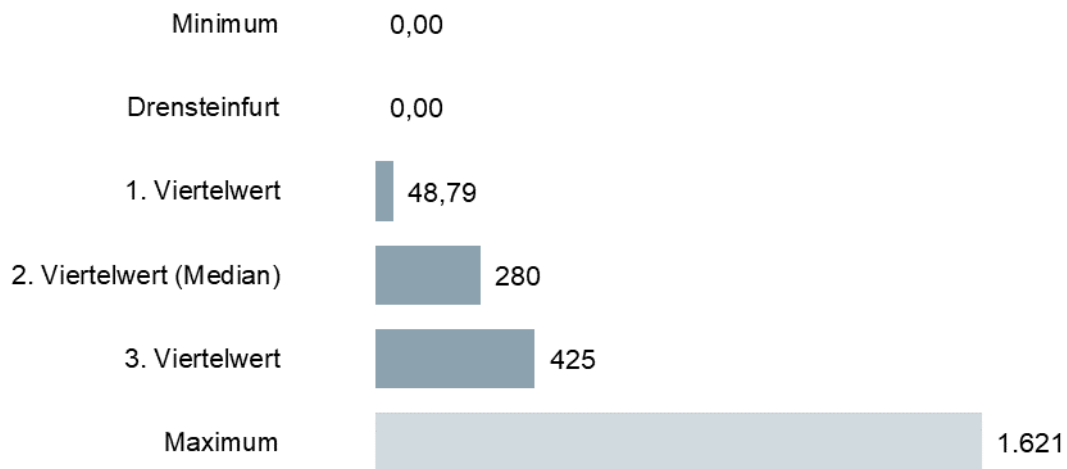
Rund ein Viertel der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen überträgt keine Aufwendungen in das Folgejahr. Anders sieht dies bei den investiven Ermächtigungen aus, die wir im Folgenden betrachten.

Investive Auszahlungen Drensteinfurt 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.281	14.140	18.797	18.242	18.308
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.639	2.673	1.839	989	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	73,86	18,90	9,78	5,42	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.920	16.813	20.636	19.230	18.308
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	42,48	15,90	8,91	5,14	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.691	5.132	6.271	9.449	8.457
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	33,80	30,52	30,39	49,13	46,19

Auch im investiven Bereich verzichtet die Stadt seit 2021 vollständig auf Ermächtigungsübertragungen. Die Stadt hat diese seit 2021 kontinuierlich reduziert. Dadurch ist der Grad der Inanspruchnahme der Ansätze mittlerweile deutlich höher als bis einschließlich 2019. Zwar wird noch immer nur rund die Hälfte des prognostizierten Ansatzes pro Haushaltsjahr umgesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt er Anteil jedoch höher als bei über 50 Prozent der Vergleichskommunen. Noch besser ordnet sich die Stadt Drensteinfurt im Vergleich der investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner ein.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.

Nur wenige kleine kreisangehörige Kommunen im Vergleich haben 2021 keine investiven Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Durch die restriktive Steuerung der Ermächtigungsübertragungen erhöht die Stadt Drensteinfurt die Transparenz der Haushaltsplanung. Gleichzeitig sinkt das Risiko fehlender Kreditermächtigungen: Diese dürfen gemäß § 86 Abs. 2 GO NRW nur bis zum Ende des darauffolgenden Haushaltsjahres eingesetzt werden bzw. bis zum Beschluss der Haushaltssatzung des übernächsten Jahres. Auszahlungen dürften somit länger übertragen werden und müssten möglicherweise durch liquide Mittel finanziert werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Regelungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über

mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Drensteinfurt** akquiriert regelmäßig Fördermittel, um die Belastung aus der umfangreichen Investitionstätigkeit zu senken. Die Akquise erfolgt dezentral durch die jeweils zuständigen Fachämter. Die fachlich zuständigen Ämter recherchieren hierbei selbstständig die Fördermöglichkeiten und nehmen gegebenenfalls Kontakt zu den Fördermittelgebern auf. Hier kann jeder Bereich nach eigenem Ermessen vorgehen: Es sind keine Abläufe oder Richtlinien festgelegt. Auch hat die Stadt bisher keine strategische Entscheidung getroffen, unter welchen Bedingungen Fördermittel beantragt werden sollen.

Aufgrund der Nähe zu den fachlichen Themen besteht eine große Chance, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Haushaltsprozess geprüft wird. Jedoch ist eine solche Prüfung nicht vorgeschrieben. So werden bei der Beschaffung der IT-Ausstattung an Schulen Fördermöglichkeiten nicht optimal genutzt. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht „Informationstechnik an Schulen“.

Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Abteilungen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Anlage einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen. Diese sollte auch wichtige Informationen über bereits umgesetzte Fördermaßnahmen enthalten.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nicht vor allem deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Zudem sollte sie Richtlinien zum Verfahren formulieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Drensteinfurt hat zur Überwachung und Steuerung kein fördermittelbezogenes Controlling eingerichtet. Ein solches würde auch der Überwachung der Fördermittelbedingungen dienen. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen ist ebenfalls nicht eingerichtet.

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.

Wie schon bei der Akquise sind bei der Verwaltung und Bewirtschaftung von Fördermitteln in der **Stadt Drensteinfurt** die Fachämter zuständig. Die Förderauflagen werden in den Fachämtern verwaltet. Die Einhaltung erfolgt auch in enger Absprache mit den Ämtern. Fristen werden auf Wiedervorlage gelegt.

Es gibt aktuell keine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen gesammelt werden. Dies würde die Verwaltung vereinfachen und einen Grundstein für ein fördermittelbezogenes Controlling bilden. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung).
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere auch die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf diesen Daten aufbauend kann ein Berichtswesen eingerichtet werden. Aktuell sind keine Berichte zum Fortlauf der Projekte oder zur Einhaltung des Budgets vorgesehen. Ein Bericht zu Einzelmaßnahmen erfolgt gegebenenfalls anlassbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Drensteinfurt hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Die Stadt hat dennoch nicht verschriftlichte Grundsätze, die sie bei der Aufnahme von Krediten beachtet.

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 Drensteinfurt 2021

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	3.703
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0,00
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	5
Anzahl Kreditgeber	0

Die **Stadt Drensteinfurt** hat vergleichsweise geringe Kreditverbindlichkeiten. Für die kommenden Jahre plant die Stadt umfassende Neuaufnahmen von Investitions- und Liquiditätskrediten (hierzu Kapitel „1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“). Potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate oder Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Die Stadt Drensteinfurt hat bisher keinen verbindlichen Rahmen zum Kreditmanagement beschlossen. Hierbei könnte es sich um eine Dienstanweisung oder eine Richtlinie handeln. Eine solche Regelung sollte zum Beispiel festlegen, welche Art von Kreditgeschäften die Stadt eingehen darf und vor allem wie risikobehaftet diese sein dürfen. Eine solche Regelung führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger und Rat und Verwaltung.

→ Empfehlung

Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement schaffen. Hierbei sollten Standards und Kriterien für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten festgelegt werden.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Drensteinfurt ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Drensteinfurt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollte neben dem Kernhaushalt auch das Abwasserwerk gehören.
- Die Stadt Drensteinfurt sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Drensteinfurt bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.

- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Drensteinfurt regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Drensteinfurt kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, welche die Stadt Drensteinfurt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹³ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

Die Stadt verwaltet ein kleines und nicht risikobehaftetes Kreditportfolio. Sie agiert hier eher sicherheitsorientiert. Obwohl sie keine Regelungen schriftlich fixiert hat, gibt es interne Vereinbarungen, nach denen ein Kreditvertrag geschlossen wird. So erfolgt eine Ausschreibung auf einer hierfür vorgesehenen Plattform. Die vorgesehenen Kriterien wie die Laufzeit werden dabei mit angegeben. Die Stadt achtet nach eigenen Aussagen hierbei auch auf eine ausgewogene Struktur des Kreditportfolios.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt hat keine Regelungen zum städtischen Anlagemanagement getroffen. In den vergangenen Jahren hat sie lediglich Einlagen in den Versorgungsfonds geleistet.

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

¹³ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁴ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

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 Stadt Drensteinfurt zum 31.12.2021

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	7.019
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.649
davon Anteile am Versorgungsfonds der kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe in Tausend Euro	1.649
Ausleihungen	304

Die **Stadt Drensteinfurt** hat keinen Handlungsrahmen für das Anlagemanagement festgelegt. Die Stadt sieht hier keine Notwendigkeit, da sie keine neuen Anlagen abschließt. Die Stadt tätigt lediglich Zahlungen in den Pensionsfonds der Versorgungskasse. Bei den Ausleihungen handelt es sich um Forderungen gegen eine Elterninitiative. Die Gehaltszahlungen erfolgen durch die Stadt Drensteinfurt. Die Erstattung der Gehälter ging erst am Bankstichtag nach dem Jahreswechsel ein.

Wie auch beim Kreditmanagement sollten grundlegende Festsetzungen getroffen werden. Auch wenn in der Regel in keine Anlagen investiert wird: Schriftliche Regelungen können künftige Entscheidungen erleichtern. Auch die Entscheidung, ob und in welcher Höhe freiwillige Einzahlungen in den Pensionsfonds erfolgen, kann in einer solchen Regelung getroffen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für ihr Anlagemanagement treffen und schriftlich fixieren.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Drensteinfurt verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Drensteinfurt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Drensteinfurt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

¹⁵ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Drensteinfurt gelingt es nur zum Teil, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen begrenzen die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter.	54	E1	Die Stadt Drensteinfurt sollte weiterhin eine laufende Aufgabenkritik betreiben. Angesichts der Herausforderungen für die Haushaltsplanung sollten konkrete Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden.	56
F2	Der Stadt Drensteinfurt liegen Informationen aus den Jahres- und Gesamtabschlüssen teilweise nur verspätet vor. Ein formales Finanzcontrolling oder ein darauf aufbauendes Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	57	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte den politischen Entscheidungsträgern regelmäßig zum Stand der Haushaltsausführung unterrichten. Hierbei sollte die Stadt auch eine Prognose zum Jahresende vornehmen.	58
F3	Die Stadt Drensteinfurt hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Durch die aktuelle Struktur und die fehlenden schriftlichen Regelungen ist keine optimale Ausnutzung von Fördermöglichkeiten gesichert.	61	E3	Die Stadt Drensteinfurt sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Zudem sollte sie Richtlinien zum Verfahren formulieren.	62
F4	Die Stadt Drensteinfurt hat zur Überwachung und Steuerung kein fördermittelbezogenes Controlling eingerichtet. Ein solches würde auch der Überwachung der Fördermittelbedingungen dienen. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen ist ebenfalls nicht eingerichtet.	62	E4	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank zur Verwaltung von Fördermitteln anlegen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Stadt ein Berichtswesen einrichten. Die Berichte können entweder anlässlich der Projekt-Meilensteine von Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	63
F5	Die Stadt Drensteinfurt hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Die Stadt hat dennoch nicht verschriftlichte Grundsätze, die sie bei der Aufnahme von Krediten beachtet.	63	E5	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement schaffen. Hierbei sollten Standards und Kriterien für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten festgelegt werden.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Drensteinfurt hat keine Regelungen zum städtischen Anlagemanagement getroffen. In den vergangenen Jahren hat sie lediglich Einlagen in den Versorgungsfonds geleistet.	65	E6	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für ihr Anlagemanagement treffen und schriftlich fixieren.	66

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Drensteinfurt 2016	Drensteinfurt aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	97,22	107	86,55	100	104	109	121	68
Eigenkapitalquote 1	36,34	37,06	-6,40	23,97	34,64	44,16	70,88	68
Eigenkapitalquote 2	78,44	77,30	20,76	60,44	68,63	76,26	86,50	68
Fehlbetragsquote	0,35	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	40,88	36,86	6,18	30,48	36,56	44,13	57,70	68
Abschreibungsintensität	10,27	12,97	4,90	8,39	9,27	11,11	14,07	67
Drittfinanzierungsquote	66,13	73,46	37,16	55,59	62,07	71,03	87,20	63
Investitionsquote	178	213	49,95	105	135	208	553	67
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	90,11	97,13	62,00	88,85	96,73	102	121	67
Liquidität 2. Grades	184	151	7,77	59,66	125	227	3.328	67
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	neg. Ergebnis	11,40	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,74	5,29	0,18	4,21	6,29	10,35	29,24	67
Zinslastquote	0,01	0,26	0,00	0,26	0,59	1,28	5,37	68

Kennzahlen	Drensteinfurt 2016	Drensteinfurt aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	58,46	58,21	29,78	50,44	57,96	66,91	76,46	67
Zuwendungsquote	19,31	17,63	9,06	13,11	16,98	24,78	44,31	66
Personalintensität	17,54	22,15	11,18	16,55	17,73	20,46	26,46	68
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,15	15,41	9,42	15,46	17,66	21,27	28,78	68
Transferaufwandsquote	46,77	39,36	33,29	40,93	45,48	48,02	59,81	68

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-549	2.117	1.717	2.405	3.335	
Gewerbesteuern	3.772	4.484	4.713	4.509	5.009	4.498
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.416	9.077	9.482	9.088	9.761	9.165
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	434	520	574	628	628	557
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	829	863	894	1.263	792	928
Schlüsselzuweisungen	1.947	2.274	3.096	2.710	2.322	2.470

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Summe der Erträge	15.397	17.218	18.759	18.198	18.513	17.617
Steuerbeteiligungen	617	793	718	244	493	573
Allgemeine Kreisumlage	5.914	6.032	6.062	6.270	5.778	6.011
Summe der Aufwendungen	6.531	6.826	6.780	6.515	6.271	6.584
Saldo	8.866	10.393	11.979	11.683	12.242	11.033

Tabelle 4: Eigenkapital Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	42.950	44.909	46.583	48.884	52.240
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	42.950	44.909	46.583	48.884	52.240
Sonderposten für Zuwendungen	27.281	27.204	27.895	30.813	33.014
Sonderposten für Beiträge	23.481	22.928	23.157	22.740	23.717
Eigenkapital 2	93.713	95.041	97.635	102.437	108.971
Bilanzsumme	119.369	125.593	129.010	137.545	140.970

Tabelle 5: Verbindlichkeiten Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	380	3.779	3.633	3.875	3.703
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	38	32
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	555	608	679	625	360
Sonstige Verbindlichkeiten	53	196	115	135	743
Erhaltene Anzahlungen	2.570	4.026	5.087	8.628	6.354
Verbindlichkeiten	3.586	8.743	9.536	13.368	11.191

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	3.586	8.743	9.536	13.368
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	2	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	799	1.184	1.939	2.626
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	4.625	5.127	5.587	8.249
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	7.412	12.685	13.183	18.991

* Es wurden die Verbindlichkeiten des Abwasserwerks Stadt Drensteinfurt berücksichtigt.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-549	2.117	1.717	2.405	3.335	-3.346	-3.518	-5.681	-4.908	-3.453
Gewerbesteuer	3.772	4.484	4.713	4.509	5.009	3.893	5.500	5.770	6.168	6.433
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.416	9.077	9.482	9.088	9.761	9.747	10.876	11.355	12.081	12.685
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	434	520	574	628	628	538	580	610	629	642
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.947	2.274	3.096	2.710	2.322	2.615	869	884	924	967
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer-ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	829	863	894	1.263	792	987	1.090	1.056	1.122	1.151
Summe der Erträge	15.397	17.218	18.759	18.198	18.513	17.780	18.915	19.674	20.925	21.879
Allgemeine Kreisumlage	5.914	6.032	6.062	6.270	5.778	5.952	6.510	6.705	6.906	7.113
Steuerbeteiligungen	617	793	718	244	493	321	453	475	508	530
Summe der Aufwendungen	6.531	6.826	6.780	6.515	6.271	6.273	6.963	7.180	7.414	7.643
Saldo der Bereinigungen	8.866	10.393	11.979	11.683	12.242	11.507	11.952	12.494	13.511	14.236
Saldo der Sondereffekte	173	1.000	-100	1.194	1.893	1.448	404	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.589	-9.275	-10.162	-10.472	-10.800	-16.301	-15.874	-18.176	-18.418	-17.689
Abweichung vom Basisjahr	0,00	313	-574	-883	-1.211	-6.713	-6.286	-8.587	-8.830	-8.100

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Drensteinfurt in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.589	-9.275	-10.162	-10.472	-10.800	-16.301	-15.874	-18.176	-18.418	-17.689
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-804	-511	-222	-709	-707	-870	-1.346	-1.136	-1.162	-1.173
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-449	-554	-617	-646	-617	-813	-816	-885	-937	-1.006
Jugendamtsumlage	2.667	2.778	2.995	3.328	3.793	4.131	4.227	4.354	4.484	4.619
Saldo aus Sozialleistungen	-3.921	-3.843	-3.834	-4.683	-5.118	-5.815	-6.389	-6.374	-6.583	-6.798
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.667	-5.432	-6.329	-5.789	-5.682	-10.487	-9.485	-11.801	-11.835	-10.891
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	235	-661	-121	-14,61	-4.819	-3.818	-6.134	-6.168	-5.224

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drensteinfurt 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

Zum Prüfzeitpunkt der Prüfung wickelte die Stadt Drensteinfurt die Vergabeverfahren zum größten Teil dezentral in den Fachbereichen ab. Lediglich die Submissionen ihrer öffentlich zu vergebenden Aufträge hat die Stadt zentral organisiert. Viele Tätigkeiten, die gut bei einer zentralen Vergabestelle angesiedelt wären, erfolgen in Drensteinfurt durch die Bedarfsstellen. Dazu gehören zum Beispiel die Festlegung der Vergabeart, die Unterrichtung der unterlegenen Bieter und die ex-post-Veröffentlichung bei beschränkten oder freihändigen Vergaben. Die Betrachtung von einzelnen Vergabemaßnahmen zeigt die Schwächen einer solchen dezentralen Organisation. Die Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe der Stadt Drensteinfurt (DA Vergabe) ist mittlerweile veraltet und enthält keine konkreten Zuständigkeitsregelungen. Darüber hinaus erfolgt keine unabhängige Prüfung der Vergabeverfahren durch eine Rechnungsprüfung. Eine solche Prüfung ist bei einer dezentralen Lösung eine gute Hilfestellung, um die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren zu stützen.

Eine zentrale Analyse der Abweichungen liefert häufig Erkenntnisse, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden könnten. Ziel einer Kommune muss es sein, Abweichungen vom Auftragswert so gering wie möglich zu halten.

Neben der Dienstanweisung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken gibt es keine weitere gesonderte Dienstanweisung zum Thema Korruptionsprävention in der Stadt Drensteinfurt. Die Stadt ist der gesetzlichen Verpflichtung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, noch nicht nachgekommen. Eine eigene Dienstanweisung Korruption würde die Verwaltung und ihre Bediensteten vor möglichen Korruptionsvorwürfen schützen.

Sponsoringleistungen hat die Stadt Drensteinfurt nach eigenen Angaben bisher nicht erhalten. Trotzdem sollte sie vorsorglich Regelungen aufstellen, wie sie mit entsprechenden Angeboten umgehen wird.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Drensteinfurt 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.

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Das Verfahren der Submission ist zentralisiert. Im Übrigen bearbeiten die Fachbereiche die meisten Verfahrensschritte bei der Abwicklung der Vergabeverfahren. Die DA Vergabe ist mittlerweile veraltet.

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

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

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

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

Die **Stadt Drensteinfurt** hat bereits seit vielen Jahren eine Submissionsstelle im Rathaus installiert. Diese war zum Zeitpunkt der Prüfung organisatorisch im Fachbereich Sicherheit und Ordnung angesiedelt. Die Stelle war eine längere Zeit personell nicht besetzt, die anfallenden Arbeiten hat die Stellenvertretung kommissarisch erledigt. Die Tätigkeiten der Submissionsstelle beschränkten sich auf das Sammeln und Verwahren der eingehenden Angebote sowie die Durchführung des Submissionstermins. Mit der Submission und dem Ausfüllen der Niederschrift dazu ist die Zuständigkeit der Submissionsstelle beendet. In den letzten Jahren stellte die Stadt fest, dass die Anbieter vermehrt digitale Angebote abgegeben. Die Submissionsstelle nutzt dazu eine E-Vergabepattform, um die Verfahren möglichst digital abzuwickeln. Zum 01. Oktober 2023 hat die Stadt Drensteinfurt die Submissionsstelle in den Fachbereich 1 – Zentrale Dienste- verlegt.

Bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen bedient sich die Stadt Drensteinfurt der zentralen Vergabestelle der Stadt Beckum. Über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung haben die beiden Städte diese interkommunale Zusammenarbeit verschriftlicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte überlegen, ob sie möglicherweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommunen oder dem Kreis für alle Vergabeverfahren eine Zentrale Vergabestelle nutzen möchte.

In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Drensteinfurt allerdings grundsätzlich klären, ob die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Besonderheiten zu beachten.

Grundlage für die Vergabeverfahren ist die Dienstanweisung über die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen der Stadt Drensteinfurt (DA Vergabe). Diese ist zum 20. September 2010 in Kraft getreten und enthält Wertgrenzen zur Wahl der Vergabeart. Der Fachbereich 1 Zentrale Dienste der Stadt Drensteinfurt ist für Änderungen der Dienstanweisung zuständig. Er informiert auch über Änderungen der Schwellenwerte. Wertgrenzen zur Durchführung von EU-weiten Vergaben sind in der DA Vergabe nicht benannt. Eine Anpassung der Schwellenwerte erfolgt jeweils per Einzelverfügung durch den Bürgermeister, zuletzt Anfang 2022. Die DA Vergabe bezieht sich nicht ausdrücklich auf den Eigenbetrieb der Stadt, das Abwasserwerk der Stadt Drensteinfurt. Gleichwohl nutzt der Eigenbetrieb die Submissionsstelle der Stadt.

Die Dienstanweisung der Stadt Drensteinfurt ist mittlerweile veraltet. Es wird zum Beispiel nicht auf die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabegrundsätze für Gemeinden (Kommunale Vergabegrundsätze, RdErl vom 28. August 2018, in der jeweils aktuellen Fassung) verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre Vergabeordnung an die aktuelle Rechtslage anpassen und den Regelungsinhalt erweitern.

Die Stadt Drensteinfurt teilte bereits in der laufenden Prüfung mit, dass sie die Dienstanweisung überarbeiten wird.

Die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe bei der Durchführung von Vergabeverfahren hat die Stadt in der DA Vergabe nicht geregelt. Um den Bedarfsstellen die einzelnen Verfahrensschritte eines Vergabeverfahrens anhand von unterschiedlichen Wertgrenzen zu erläutern, enthält die DA Vergabe eine Anlage, die die Vorgehensweise veranschaulicht.

In der Praxis entscheiden die Bedarfsstellen der Stadt Drensteinfurt über die Ausschreibungsart und die Bieterlisten bei beschränkten Ausschreibungen. Bei Ausschreibungen unterhalb einer Wertgrenze von 100.000 Euro sind sie auch für alle Veröffentlichungen zuständig. Nach Auffassung der gpaNRW sollten die genannten Verfahrensschritte idealerweise bei einer zentralen Vergabestelle angesiedelt sein. Dies zeigt auch die Betrachtung von einzelnen Maßnahmen, siehe Kapitel 2.7.

Die Stadt Drensteinfurt sollte in ihrer DA Vergabe darlegen, welche Aufgaben in den Bedarfsstellen und welche an zentraler Stelle beim Vergabeprozess zu erfüllen sind. Es ist bisher nicht

beschrieben, welche Aufgaben im Einzelnen zur Auftragsvergabe zu zählen sind und welche Aufgaben die Bedarfsstellen innehaben. Hierbei sind beispielsweise die Fragen zu klären, wer die Entscheidung über die Vergabeart trifft und wer bei beschränkten Ausschreibungen den Bieterkreis festlegt u.v.m.. Die Aufgabenabgrenzung ist für eine nachvollziehbare und rechtssichere Handhabung in den Bedarfsstellen eine wichtige Voraussetzung.

Die Bieterkommunikation bei laufenden Ausschreibungen wickelt die Submissionsstelle über das Vergabeportal ab. Es ist gut, dass die Anfragen über die Submissionsstelle beantwortet werden, so treten einzelne Bietende nicht im laufenden Verfahren mit den Bedarfsstellen in Kontakt. Dies ist aus Gründen der Korruptionsprävention wichtig. Davon unbenommen ist natürlich die interne Beteiligung der Bedarfsstellen bei fachlichen Fragestellungen.

Bisher sind in der DA Vergabe keine Regelungen zum Umgang mit Vergaberügen oder –beschwerden enthalten. Solche Verfahren gab es bisher in Drensteinfurt nicht. Regelungen dazu sollte die Stadt bei der Änderung der DA Vergabe ebenfalls berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte in ihrer Vergabedienststanweisung die Aufgaben und Zuständigkeiten, die zentral erledigt werden bzw. von den Bedarfsstellen auszuführen sind, konkret benennen.

Eine Vergabemanagementsoftware setzt die Stadt Drensteinfurt bisher nicht ein. Mit einer speziellen Vergabemanagementsoftware kann eine Kommune eine vollständige elektronische Vergabeakte führen. Darüber hinaus enthält so ein System eine zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung sowie eine Bieterdatenbank. Außerdem sind Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart und eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen installiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁶

→ **Feststellung**

Die Stadt Drensteinfurt hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt daher nicht.

¹⁶ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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.¹⁷ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁸ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Das Vergaberecht, das den Kommunen den Handlungsrahmen zur Wahl des wirtschaftlichsten Angebotes vorgibt, ist in den vergangenen Jahren oft geändert worden. Dies bedeutet immer einen Handlungsdruck für die öffentlichen Verwaltungen, vergaberechtlich auf dem aktuellen Stand zu bleiben, um die Vergabeverfahren rechtskonform abwickeln zu können.

Neben der Zentrierung der Aufgaben des Verfahrens in einer zentralen Vergabestelle kann auch die Einbeziehung einer Rechnungsprüfung die ausführenden Stellen unterstützen.

Die **Stadt Drensteinfurt** hat keine örtliche Rechnungsprüfung innerhalb der Stadtverwaltung eingerichtet. Die DA Vergabe der Stadt enthält keine Regelung zur Prüfung der Vergaben durch die Rechnungsprüfung. Eine Prüfung der Vergaben erfolgt nach Angaben der Stadt nicht. Sie nutzt auch keine andere Möglichkeit, Vergaben prüfen zu lassen. Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig.

Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen. Auch aus Gründen der Korruptionsprävention ist diese Prüfung wichtig. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist generell mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.

¹⁷ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁸ 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.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt hat sich bislang keine schriftlichen Regelungen zum Verhalten zur Korruptionsprävention gegeben. Erkenntnisse zu Schwachstellen oder korruptionsgefährdeten Bereichen in der Verwaltung liegen bisher nicht vor.

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 KorruptionsbG¹⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Drensteinfurt** verfügt über eine Dienstanweisung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken. Diese datiert vom 23. Januar 2014. In der Dienstanweisung sind Regeln zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen, die in Bezug auf das Amt gegeben werden, getroffen. Deren Annahme ist danach grundsätzlich verboten.

Toleriert wird die Annahme von üblichen und nach allgemeiner Auffassung nicht zu beanstandenden geringwertigen Aufmerksamkeiten, wie Reklameartikel, Kugelschreiber, Schreibblöcke, Süßigkeiten oder Getränke. Auch die Annahme von Geschenken aus dem Mitarbeiterkreis der

¹⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

Beschäftigten ist stillschweigend genehmigt. Das Gleiche gilt für eine übliche Bewirtung bei dienstlichen Veranstaltungen oder das Abholen von Beschäftigten zu einer dienstlichen Besprechung. Nicht mehr als geringwertig wird eine Zuwendung angesehen, die einen Betrag von 25 Euro übersteigt. Die Annahme so einer Zuwendung bedarf ausdrücklich der vorherigen Zustimmung des Bürgermeisters. Bei Zweifeln jeder Art ist immer die vorherige Zustimmung des Bürgermeisters einzuholen.

Daneben gibt es weitere Regelungen zur Korruptionsprävention zum Beispiel in der DA Finanzbuchhaltung oder der DA Vergabe. Diese beziehen sich noch auf die alte Fassung des KorruptionsbG. Die Zuordnung der Paragraphen hat sich zuletzt durch die Änderung im Jahr 2022 geändert. Für die Beschäftigten wäre es hilfreich, wenn die Regelungen zur Korruptionsprävention in einer entsprechenden Dienstanweisung gebündelt würden. Die gpaNRW hat eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention auf Ihrer Homepage zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Der Korruptionsprävention dient es auch, eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten zu benennen. Korruptionsschutzbeauftragte sind besonders fortgebildete Bedienstete auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Sie unterstützen bei der Korruptionsbekämpfung, beraten in Fragen der Korruptionsprävention und stehen insbesondere als Ansprechpartner im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu beauftragen. Zudem sollte geregelt sein, an welcher Stelle und wie der Beschäftigte den Verdachtsfall mitteilen kann.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Stadt Drensteinfurt bisher nicht ernannt. Zudem bestehen keine Regelungen dazu, an welcher Stelle und wie Beschäftigte den Korruptionsverdachtsfall mitteilen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte Verhaltensregeln für Fälle von Korruptionsverdacht erstellen und den Bediensteten zur Kenntnis geben.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korrupsionsgefährdeten und die besonders korrupsionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Bisher hat die Stadt Drensteinfurt keine solchen Festlegungen getroffen.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Bei einer Schwachstellenanalyse bietet es sich an, die Mitarbeitenden zu beteiligen. Im Wege einer Befragung werden diese aktiv in den Prozess einbezogen und können wertvolle Hinweise geben. Diese kann auch in digitaler Form beispielsweise über das Intranet erfolgen. Der Personalrat sollte eingebunden sein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Drensteinfurt ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bisher nicht nachgekommen.

Die Stadt Drensteinfurt teilte zu dem Rechtsverstoß mit, dass sie einen entsprechenden Gefährdungsatlas in naher Zukunft erstellen wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche innerhalb der Verwaltung - wie beabsichtigt - treffen und dazu auch Mitarbeitenden einbeziehen und befragen.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²⁰ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Die Beschäftigten sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Mit Datum vom 02. Juni 2023 ist das Hinweisgeberschutzgesetz des Bundes verkündet worden. Nun ist ein Landesgesetz nötig, auf Grund dessen die Kommunen Maßnahmen umsetzen müssen.

Die öffentlichen Verwaltungen haben vor allem in den Bereichen des öffentlichen Auftragswesens, des Umweltschutzes sowie des Schutzes personenbezogener Daten Berührungspunkte zu dem Themengebiet. Die Kommunen müssen sich damit befassen, welche Maßnahmen sie zum Schutz der Hinweisgebenden treffen möchten. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Stadt Drensteinfurt hat über einen externen Dienstleister für ihre Mitarbeitenden einen Meldeweg geschaffen.

²⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

Im Bereich des Vergabewesens hatten die öffentlichen Auftraggeber durch das KorruptionsbG alter Fassung weitere Verpflichtungen. So war bis zum 31. Mai 2022 entsprechend § 8 KorruptionsbG vorgeschrieben, vor Erteilung eines Auftrages mit einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW zu stellen. Es wurde abgefragt, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Bieters vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträge über 25.000 Euro und bei Bauleistungen mit mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen dienten dazu, ggf. einen Vergabeausschluss zu begründen. Zudem war gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG²¹ bei Aufträgen ab einer Höhe von 30.000 Euro (netto) vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen.

Für die Abfrage des Vergaberegisters ist nach Vergabedienstanweisung der Stadt Drensteinfurt die jeweilige Vergabestelle der Stadt zuständig. Diese sollten außerdem Verfehlungen von Unternehmen im Sinne des § 5 KorruptionsbG an das Rechts- und Ordnungsamt melden.

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

Nach § 6 Abs. 1 WRegG²² ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will. Dies ist in der Vergabeordnung der Stadt noch nicht umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte die Abfrage des Wettbewerbsregisters in ihrer DA Vergabe eindeutig regeln.

Ferner regelt das KorruptionsbG die Pflicht für die Mitglieder der Gremien der Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen.

Gemäß § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz müssen alle Mitglieder der Gremien der Kommune einschließlich der sachkundigen Bürger und Bürgerinnen Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung im Anhang zum Jahresabschluss gemäß der GO reicht zur Erfüllung der Vorgaben des KorruptionsbG nicht aus.

²¹ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert

²² Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden.

→ **Feststellung**

Eine Veröffentlichung der Angaben nach § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz im Ratsinformationssystem oder auf andere Art und Weise erfolgte bisher nicht.

Die Stadt Drensteinfurt hat während der Prüfung die erforderliche Aufstellung zu den Auskunftspflichten erstellt und zugesichert diese künftig auf der Homepage der Stadt zu veröffentlichen und zu aktualisieren.

Darüber hinaus muss der Bürgermeister gemäß § 8 des KorruptionsbG NRW seine Nebentätigkeiten vor Übernahme seines Amtes dem Rat anzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Eine Zuständigkeitsregelung für die Abfrage und Veröffentlichungspflicht gibt es in Drensteinfurt bisher nicht. Die jährliche Mitteilung an den Rat erfolgt nach Angaben der Stadt Drensteinfurt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte eine Zuständigkeitsregelung für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Bisher gibt es keine Vorgaben für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Drensteinfurt.

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

Die **Stadt Drensteinfurt** teilte mit, dass sie aktuell keine Sponsoringleistungen erhalte und auch keine Festlegungen für den Fall, dass Sponsoringleistungen angefragt werden, habe.

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt Drensteinfurt, auch wenn aktuell kein Bedarf gegeben ist, mit diesem Thema auseinandersetzen. Sponsoring kann sich schnell in kulturellen, schulischen oder sportlichen Bereichen ergeben. Zum Beispiel gibt es im Stadtgebiet Defibrillatoren, die mit Hilfe von Sponsoring angeschafft wurden. Auf der Homepage einer städtischen

Schule wird im Impressum auf ein webdesign verwiesen, dies kann auch ein Hinweis auf Sponsoring sein.

Bei einer schriftlichen Vorgabe hätte die Stadt Drensteinfurt alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren.

Dazu sollte die Stadt eine Dienstanweisung oder eine Richtlinie erlassen. Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²³ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW für die Erstellung einer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. Diese enthält neben Regelungen zum Sponsoring auch einen Muster-Sponsoringvertrag.

Die Stadt Drensteinfurt sollte Regelungen zu folgenden Themen erlassen:

- schriftlicher Vertrag,
- das Sponsoring ist zeitlich zu befristen (in der Regel nicht länger als zwei Jahre),
- im Vertrag muss eine Kündigungsklausel vereinbart werden,
- die Nebenkosten sind auf den Sponsor zu übertragen,
- die Haftung der Kommune ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen,
- das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden,
- die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt zu regeln,
- die korrekte steuerliche Behandlung sollte durch Mitwirkung des Fachbereichs Finanzen / Steuern gewährleistet werden,
- es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht für den Rat erstellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring treffen und Sponsoring von Korruption abgrenzen.

²³RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁴ 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 Drensteinfurt vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Drensteinfurt weist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

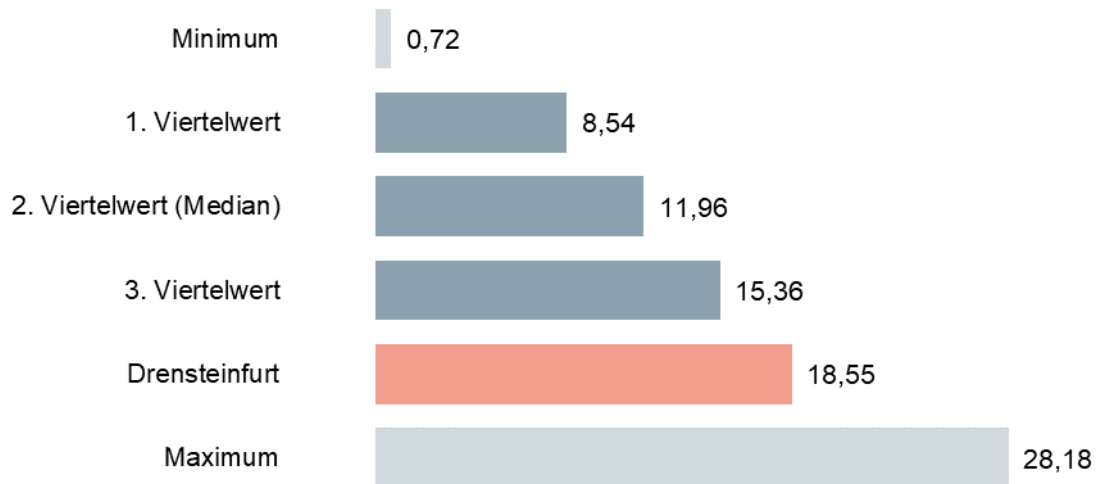
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.821.670	
Abrechnungssummen	7.761.133	
Summe der Unterschreitungen	738.175	9,44
Summe der Überschreitungen	677.646	8,66

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Stadt Drensteinfurt** 29 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 326.407 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

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

²⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Drensteinfurt gehört im Vergleichsjahr 2021 zu dem Viertel der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Abweichungen. Die Überschreitungen waren mit einem Anteil von 10,05 Prozent höher als die Unterschreitungen mit 8,50 Prozent. Im Jahr 2022 war die Quote der Abweichung mit 22,18 Prozent insgesamt ebenfalls hoch, sie entstanden zum größeren Teil durch Überschreitungen der Auftragssumme.

Auftragsänderungen haben in der Stadt Drensteinfurt somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Gleichwohl kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Wichtig ist auch stets eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die DA Vergabe der Stadt Drensteinfurt gilt auch für Nachträge. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

Trotz sorgfältiger Grundlagenermittlung lassen sich Nachträge nicht immer vermeiden. Aus diesem Grund hat die **Stadt Drensteinfurt** in ihrer Dienstanweisung geregelt, dass für notwendige Nachtragsaufträge die Vergabevorschriften und die städtische Dienstanweisung gelten. Zudem ist die Art und der Umfang von Leistungsanträgen sowie deren Notwendigkeit mit Begründung aktenkundig zu machen. Die Dokumentation von Nachträgen wird so ein Stück weit standardisiert.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Die aktuelle Vergabedienstanweisung der Stadt Drensteinfurt enthält die komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung nicht.

Generell sollte die Bedarfsstelle nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Eine zusätzliche vergaberechtliche Prüfung der Nachträge findet in der Stadt Drensteinfurt nicht statt. Eine zentrale Vergabestelle oder eine örtliche Rechnungsprüfung, die sich üblicherweise mit dieser Prüfung beschäftigt, gibt es in Drensteinfurt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte eine vergaberechtliche Prüfung ihrer Nachtragsaufträge vornehmen. Dies sollte sie auch in ihrer DA Vergabe entsprechend festlegen.

Die Ursache von Abweichungen und Nachträgen wertet die Stadt Drensteinfurt nicht aus. Eine solche Verfahrensweise könnte Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte Nachträge und Auftragsänderungen zentral erfassen und auswerten. Diese Daten kann sie für ein zentrales Nachtragsmanagement nutzen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die betrachteten Maßnahmen der Stadt Drensteinfurt bieten eine Vielzahl von Verbesserungsmöglichkeiten. Diese betreffen die fehlende Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben genauso wie organisatorische Regelungen.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Drensteinfurt hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Das Verfahren der Submission ist zentralisiert. Im Übrigen bearbeiten die Fachbereiche die meisten Verfahrensschritte bei der Abwicklung der Vergabeverfahren. Die DA Vergabe ist mittlerweile veraltet.	77	E1.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte überlegen, ob sie möglicherweise im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommunen oder dem Kreis für alle Vergabeverfahren eine Zentrale Vergabestelle nutzen möchte.	78
			E1.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre Vergabeordnung an die aktuelle Rechtslage anpassen und den Regelungsinhalt erweitern.	78
			E1.3	Die Stadt Drensteinfurt sollte in ihrer Vergabedienstanweisung die Aufgaben und Zuständigkeiten, die zentral erledigt werden bzw. von den Bedarfsstellen auszuführen sind, konkret benennen.	79
			E1.4	Die Stadt Drensteinfurt sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.	79
F2	Die Stadt Drensteinfurt hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergaben erfolgt daher nicht.	79	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.	80
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Drensteinfurt hat sich bislang keine schriftlichen Regelungen zum Verhalten zur Korruptionsprävention gegeben. Erkenntnisse zu Schwachstellen oder korruptionsgefährdeten Bereichen in der Verwaltung liegen bisher nicht vor.	81	E3.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte Verhaltensregeln für Fälle von Korruptionsverdacht erstellen und den Bediensteten zur Kenntnis geben.	82
F4	Die Stadt Drensteinfurt ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bisher nicht nachgekommen.	83	E4.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche innerhalb der Verwaltung - wie beabsichtigt - treffen und dazu auch Mitarbeitenden einbeziehen und befragen.	83
			E4.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Abfrage des Wettbewerbsregisters in ihrer DA Vergabe eindeutig regeln.	84
F5	Eine Veröffentlichung der Angaben nach § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz im Ratsinformationssystem oder auf andere Art und Weise erfolgte bisher nicht.	85	E5	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine Zuständigkeitsregelung für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG treffen.	85
Sponsoring					
F6	Bisher gibt es keine Vorgaben für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Drensteinfurt.	85	E6	Die Stadt Drensteinfurt sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring treffen und Sponsoring von Korruption abgrenzen.	86
Nachtragswesen					
F7	Die DA Vergabe der Stadt Drensteinfurt gilt auch für Nachträge. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	89	E7.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte eine vergaberechtliche Prüfung ihrer Nachtragsaufträge vornehmen. Dies sollte sie auch in ihrer DA Vergabe entsprechend festlegen.	90
			E7.2	Die Stadt Drensteinfurt sollte Nachträge und Auftragsänderungen zentral erfassen und auswerten. Diese Daten kann sie für ein zentrales Nachtragsmanagement nutzen.	90
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die betrachteten Maßnahmen der Stadt Drensteinfurt bieten eine Vielzahl von Verbesserungsmöglichkeiten. Diese betreffen die fehlende Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben genauso wie organisatorische Regelungen.	90	E8.1	Die Stadt Drensteinfurt sollte den vorhandenen Laufzettel aktualisieren und zur Dokumentation der Verfahrensschritte vollumfänglich nutzen.	
			E8.2	Bei deutlichen Abweichungen des Angebotes zur Kostenschätzung für Bauleistungen sollte die Stadt ein Bietergespräch führen und sich die Auskömmlichkeit der Preise durch den Bieter bestätigen lassen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Dies sollte sie in der Akte dokumentieren. Ohne Begründung darf die Stadt den Zuschlag nicht erteilen.	
			E8.3	Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre Vergabeentscheidung in einem Vergabevermerk schriftlich dokumentieren und die Vorgaben des KorruptionsbG dabei beachten.	
			E8.4	Die Stadt Drensteinfurt sollte die nicht berücksichtigten Bieter eines Vergabeverfahrens schriftlich informieren und dies zum Bestandteil der Vergabeakte machen.	
			E8.5	Die Stadt Drensteinfurt sollte bei jeder Baumaßnahme eine formelle Abnahme durchführen und protokollieren.	
			E8.6	Die Stadt Drensteinfurt sollte zukünftig darauf achten, die Bindefrist einzuhalten oder diese rechtzeitig zu verlängern.	
			E8.7	Die Stadt Drensteinfurt sollte darauf achten, Nachtragsangebote in der Akte vollständig zu dokumentieren und deren Notwendigkeit zu begründen.	
			E8.8	Die Stadt Drensteinfurt sollte zukünftig darauf achten, das Submissionsprotokoll vollständig zu füllen.	
			E8.9	Zur rechtssicheren Abwicklung sollten die beteiligten Auftraggeber im Vergabeverfahren benannt werden. Verantwortungsbereiche der beteiligten Stellen sollten klar geregelt werden.	
F9	Die Stadt Drensteinfurt hat die Veröffentlichungspflicht nach § 20 Abs. 4 VOB/A nicht beachtet.		E9	Die Stadt Drensteinfurt sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets vornehmen.	
F10	Die Stadt Drensteinfurt hat die rechtliche Verpflichtung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 VOB/A zur Information der unterlegenen Bieter nicht beachtet.		E10	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Zuständigkeit für die Unterrichtung von Bieter, die Angebote zu spät einreichen und solche, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, in der Dienstanweisung regeln und die Durchführung in der Vergabeakte dokumentieren.	
F11	Die Stadt Drensteinfurt hat die Anfragen nach § 8 Abs. 1 KorruptionsbG und § 19 Abs. 4 MiLoG nicht beachtet.		E11	Wir empfehlen, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				einzuholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.	
F12	Die nach § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene ex-post Veröffentlichung wurde nicht vorgenommen.		E12	Die Stadt Drensteinfurt sollte die vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen nach der VOB/A ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Drensteinfurt 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 zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur steht dabei im Fokus.

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

Informationstechnik an Schulen

Die Situation der IT in den drei Drensteinfurter Grundschulen und der Sekundarschule zeichnet sich durch einen im interkommunalen Vergleich hohen Ausstattungsstandard aus. Auf der Steuerungsebene bestehen Optimierungsspielräume.

Das Hauptinstrument zur Steuerung des digitalen Lernens und Unterrichtens sollte eine schulübergreifende, aus den einzelnen Medienkonzepten abgeleitete Medienentwicklungsplanung sein. Einen dokumentierten Gesamtplan gibt es für die Schulen in Trägerschaft der Stadt Drensteinfurt derzeit nicht. Bisher geht die maßgebliche Steuerungswirkung nach Einschätzung der gpaNRW von den einzelnen Medienkonzepten aus.

Selbstverständlich sind die aus der pädagogischen Ausrichtung resultierenden Anforderungen der Schulen angemessen zu berücksichtigen. Doch liegt die Verantwortung dafür, welche IT-Ausstattung zur Verfügung gestellt wird, letztlich beim Schulträger. Dies gilt nicht nur deshalb, weil die Schul-IT in ein technisches und organisatorisches IT-Gesamtkonzept eingebunden sein muss. Sondern vor allem auch, weil der Schulträger die finanziellen Mittel aufbringen muss. Besondere Bedeutung bei der Finanzierung hat die möglichst umfassende Ausschöpfung von Förderprogrammen zur Digitalisierung der Schulen. In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass

die Stadt Drensteinfurt ein großes finanzwirtschaftliches Engagement zur Ausstattung ihrer Schulen zeigt, das Volumen der tatsächlich in Anspruch genommenen Fördermittel aber vergleichsweise gering ausfällt.

Die Stadt Drensteinfurt sollte ihre strategische Steuerungsverantwortung in ihrer Funktion als Schulträger daher deutlich stärker wahrnehmen. Um die Weiterentwicklung der digitalen Transformation in den Schulen auf eine sichere Grundlage zu stellen, ist ein Medienentwicklungsplan unerlässlich. Dieser versetzt die Stadt in die Lage, künftige Maßnahmen und Investitionen fachlich koordiniert zu planen, den Gesamtprozess wirtschaftlich zu gestalten und die Rahmenbedingungen für die IT in den Schulen strategisch abzusichern.

Positiv ist hervorzuheben, dass inzwischen jede Schülerin und jeder Schüler in der Stadt Drensteinfurt Zugang zu einem Tablet für Unterrichtszwecke hat. Eine aus unterschiedlichen Gründen sinnvolle und sachgerechte Standardisierung der IT-Ausstattung in den Schulen konnte bisher jedoch nicht realisiert werden. Diese ist nicht nur für einen sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb, sondern auch für „weiche“ Faktoren wie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Zuständigkeitsbereich des Schulträgers bedeutsam.

Als Betriebsmodell hat die Stadt Drensteinfurt die autarke Bereitstellung und Betreuung der IT in den Schulen ohne Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister gewählt. Dieses Betriebsmodell erfordert, dass die zentrale IT der Verwaltung als verantwortliche Organisationseinheit neben der technischen Betreuung der Schul-IT das gesamte einschlägige Aufgabenspektrum wahrnimmt. Entsprechende Aufgaben- und Zeitanteile sind in den Stellenbeschreibungen nicht festgelegt. Die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells sind insofern nicht optimal.

Der Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit in den Drensteinfurter Schulen lag zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung im unteren Mittelfeld der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der aus dieser Position resultierende Handlungsbedarf war den verantwortlichen Stellen in der Verwaltung bekannt. Um das Sicherheitsniveau zu erhöhen, wurden bereits Maßnahmen geplant und inzwischen (Stand März 2024) zum großen Teil umgesetzt. Soweit es sinnvoll und zielführend ist, sollten in die Erörterung von Lösungsmöglichkeiten bezüglich gegenwärtig noch nicht erfüllter Sicherheitsanforderungen auch die Schulen aktiv einbezogen werden. Nach Einschätzung der gpaNRW lässt sich das Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand noch über den jetzt erreichten Stand hinaus weiter erhöhen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

- den Schulträger bei der sachgerechten und zielgerichteten IT-Ausstattung seiner Schulen zu unterstützen,
- Hinweise für wirtschaftliche Steuerungs- und Ausstattungsprozesse zu geben,

- IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren und
- für unterschiedliche Aufgabenstellungen praxisnahe Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden.

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Zur Steuerung der digitalen Transformation in den Schulen der Stadt Drensteinfurt fehlt bisher ein hinreichendes strategisches Gesamtkonzept. Mangels einer schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung geht die Steuerungswirkung eher von den Medienkonzepten der einzelnen Schulen als vom Schulträger selbst aus.

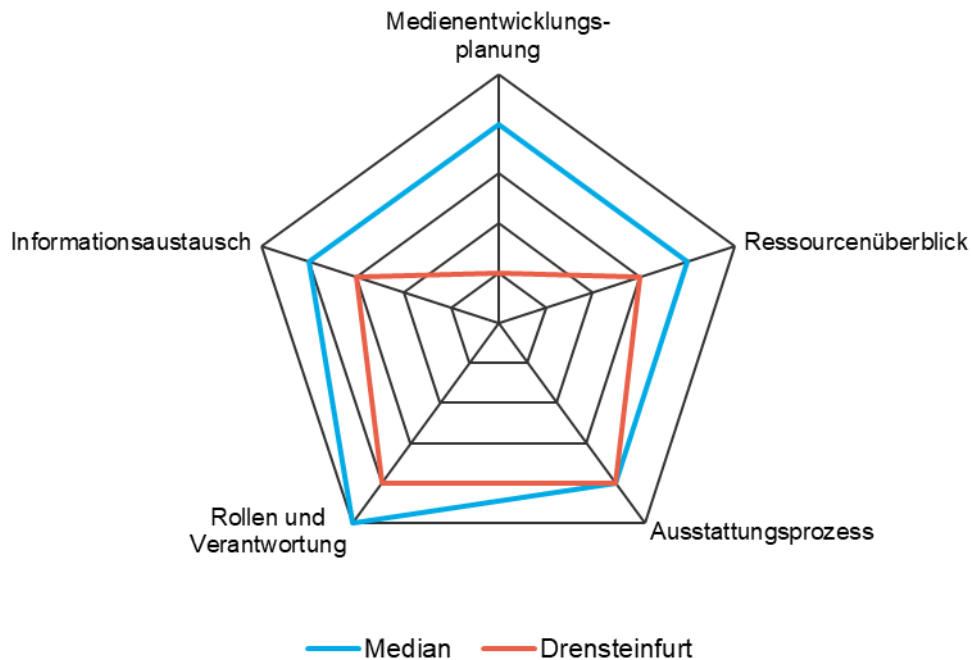
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **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-Support²⁵, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Stadt Drensteinfurt** 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.

²⁵ 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 Problembewältigung

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



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch.

Mit der Anzahl der Schulen und der Unterschiedlichkeit der Schulformen im Zuständigkeitsbereich eines Schulträgers steigen die Anforderungen an die Planungs- und Steuerungsinstrumente. Bei der Bewertung der Steuerungsstrukturen haben wir die Schullandschaft in Drensteinfurt berücksichtigt. Mit drei Grundschulen und einer Sekundarschule ist die Stadt Drensteinfurt unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen einer der mittelgroßen Schulträger. Im Schuljahr 2021/22 besuchten insgesamt 651 Kinder in 30 Klassen die Kardinal-von-Galen-Grundschule, die Lambertus-Grundschule und die Katholische Grundschule Rinkerode. Die Schulen verteilen sich räumlich auf das Stadtzentrum sowie die Ortsteile Rinkerode und Walstedde. Als weiterführende Schule in Trägerschaft der Stadt steht die Teamschule Drensteinfurt zur Verfügung. Dort wurden 352 Schülerinnen und Schüler in 16 Klassen unterrichtet. Ergänzend wird das Schulangebot in der Sekundarstufe I durch eine Förderschule in privater Trägerschaft abgedeckt.

Die Stadt Drensteinfurt hat in den Jahren 2020 bis 2023 für die Digitalisierung der vier Schulen in ihrer Trägerschaft fast 1,16 Mio. Euro aus eigenen Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Diesem finanzwirtschaftlichen Engagement steht jedoch keine adäquate gesamtstrategische Planungsgrundlage gegenüber.

Jede Schule hat ein Medienkonzept erstellt. Diese Konzepte beschreiben jeweils umfassend die pädagogische Ausrichtung und teilweise fundiert die daraus resultierenden inhaltlichen und fachlichen Anforderungen an die Ausstattung mit digitalen Endgeräten und Lernsoftware. Zudem ist der Digitalisierungsstand zum Zeitpunkt der Konzepterstellung dokumentiert. Weitere

relevante Aspekte wie Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarfe der Lehrkräfte, die Regelung des Supports und die Einbindung der Eltern werden ebenfalls thematisiert. Bisher ist es jedoch nicht gelungen, den Medienkonzepten und den im Zusammenwirken der Beteiligten getroffenen Entscheidungen die Qualität einer Gesamtstrategie zu verleihen. Dazu wäre es erforderlich, die pädagogischen Anforderungen und die technischen, organisatorischen und haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten stärker aufeinander abzustimmen.

Um gute Rahmenbedingungen für eine geplante, koordinierte und sachgerechte Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens zu schaffen, sind eine Projektplanung bzw. Meilensteinplanung und eine Kostenkalkulation essenziell. Die Stadt Drensteinfurt sollte aus ihrer Perspektive und Rolle heraus konkret wissen, zu welchem Zeitpunkt welche Ausstattung zur Deckung des von der Schule definierten Bedarfs zur Verfügung stehen muss und welche Haushaltsmittel dazu bereitstehen müssen. Soweit der zeitliche Planungshorizont in den Medienkonzepten angedeutet wird, geschieht dies aus Sicht der gpaNRW nicht so strukturiert, dass eine hinreichende Planungsübersicht und Planungstransparenz besteht. Zudem sind einzelne Medienkonzepte seit mehreren Jahren nicht fortgeschrieben worden.

Die Verantwortung für die schulübergreifende strategische Medienentwicklungsplanung liegt beim Schulträger. Naturgemäß ist dieser auf eine enge Kooperation mit den Schulen angewiesen, da die dort dokumentierten fachlich-konzeptionellen Anforderungen die Planungsgrundlage bilden. Der dazu erforderliche Informationsaustausch zwischen der Stadt Drensteinfurt und den vier Schulen in ihrer Trägerschaft ist grundsätzlich gut ausgeprägt. Er zeichnet sich durch aktive Beteiligung der Schulleitungen, des Bürgermeisters, der städtischen IT und der Schulverwaltung aus. Damit sind relevante Akteure und Ebenen für eine fundierte strategische Planung eingebunden. Allerdings haben die Stadt und die Schulen derzeit noch keinen verbindlichen interdisziplinären Abstimmungsprozess etabliert, um die Digitalisierung in den Schulen strukturiert umzusetzen und eine Medienentwicklungsplanung im oben beschriebenen Sinne aufzustellen.

Zwar wird der finanzwirtschaftliche Aspekt in der überörtlichen Prüfung der Schul-IT von der gpaNRW nicht systematisch erfasst und in einem interkommunalen Vergleich analysiert. Gleichwohl ist aufgefallen, dass in der Stadt Drensteinfurt das Verhältnis der eigenen Haushaltsmittel zu den in Anspruch genommenen Fördermitteln bei den Gesamtaufwendungen für die Schul-IT relativ ungünstig ausfällt. In den Jahren 2020 bis 2023 wurden insgesamt rund 1,63 Mio. Euro für die Hard- und Softwareausstattung, IT-Grundinfrastruktur sowie laufende Unterhaltung ausgegeben. Dem stehen insgesamt nur rund 474.000 Euro Fördermittel aus dem DigitalPakt und dem Programm für die Sofortausstattung von Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern gegenüber. Damit hat die Stadt Drensteinfurt fast 71 Prozent der Mittel zu Lasten des eigenen Haushalts bereitgestellt. Darüber hinaus wurden keine Fördermittel in Anspruch genommen, obwohl dem Grunde nach die Möglichkeit bestanden hätte.

Ein qualifiziertes Fördermittelmanagement hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu beigetragen, den kommunalen Haushalt zu entlasten und den Fördermittelanteil bei im Ergebnis gleicher Ausstattung der Schulen deutlich zu erhöhen.

Der Ausstattungsprozess umfasst einen geregelten Ablauf von der Bedarfsmeldung durch die jeweilige Schule über die Mittelbereitstellung bis zur Beschaffung durch die zentrale IT. Es bestehen keine verbindlichen schulübergreifenden Standards. Für jede Schule wurde die Ausstattung mit Präsentationstechnik und Endgeräten unter Beteiligung des Verwaltungsvorstands, der zentralen IT und der Schulverwaltung abgestimmt. Eine sowohl für alle Lehrkräfte als auch

Schülerinnen und Schüler vergleichbare mediengestützte Lernsituation und der wirtschaftliche Einsatz der IT-Ausstattung werden durch die derzeitige Situation noch nicht optimal gefördert. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Unterschiede bestehen insbesondere bei der Endgeräteausstattung. Die Schulen der Stadt Drensteinfurt arbeiten mit Tablets des gleichen Herstellers, nicht jedoch mit Geräten des gleichen Typs. Nach Angaben der Verwaltung sind die in einer der Grundschulen dem Medienkonzept entsprechend eingesetzten Geräte in der Praxis supportintensiver. Zusammen mit dem höheren Anschaffungspreis und teilweise höheren Kosten peripherer Geräte und des Zubehörs ergeben sich hier Nachteile für den Schulträger.

Hinzu kommt, dass es sich um Endgeräte handelt, die wegen ihrer – nach dem Maßstab des Förderprogramms – zu hohen Anschaffungskosten nicht förderungsfähig waren. Insofern geht es bei dem oben angesprochenen Fördermittelmanagement nicht nur darum, welche Förderprogramme grundsätzlich genutzt werden könnten. Auch die Beachtung einschlägiger Förderrichtlinien bei der Abstimmung und Festlegung des Bedarfs ist ein elementarer Punkt, um die IT-Ausstattung der Schulen nach wirtschaftlichen Grundsätzen bereitzustellen.

Die Stadt Drensteinfurt hat in der Prüfung darauf hingewiesen, dass das hohe Ausstattungsniveau das Ergebnis einer politischen Entscheidung war und der daraus resultierende Wegfall der Förderungsfähigkeit in Kauf genommen wurde. Hintergrund ist die besondere Rolle der Schule als Hospitationsschule für Digitalisierung und Inklusion im Regierungsbezirk Münster. Aus Sicht der gpaNRW ist dieser Faktor im Rahmen einer Entscheidung über Art, Qualität und Umfang der vom Schulträger bereitgestellten digitalen Lernmittelausstattung sicherlich anzuerkennen. Gleichwohl halten wir eine sachgerechte Abwägung mit der Verpflichtung zur wirtschaftlichen, sparsamen und effizienten Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT für geboten. Die pädagogisch oder konzeptionell begründbaren Besonderheiten sind daher mit der Mehrbelastung des Schulträgers abzuwägen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Steuerung ist ein verlässlicher Ressourcenüberblick. Mit den umfangreichen Investitionen der letzten Jahre wurden erhebliche Vermögenswerte in den Schulen geschaffen. Die Stadt Drensteinfurt ist zwar grundsätzlich in der Lage, einen schulübergreifenden Überblick über den Bestand und die Kosten der vorhandenen Hard- und Software und weiteren Infrastrukturkomponenten wie Netzwerksysteme und Server zu erstellen. Nach derzeitigem Sachstand ist die Bereitstellung und Aufbereitung allerdings noch mit höherem Aufwand verbunden. Ziel sollte es sein, die entsprechenden Informationen in absehbarer Zeit vollständig zentral und „auf Knopfdruck“ aus dem Finanzverfahren bzw. der Inventarisierungssoftware abrufen zu können. Insbesondere bei Endgeräten, die den Schülerinnen und Schülern im Rahmen des pädagogischen Konzeptes zur Mitnahme außerhalb der Schule zur Verfügung gestellt werden, sind vollständige Inventarübersichten und ein verlässliches Verleihmanagement mit personenbezogener Zuordnung von Geräten wichtig. Dies verringert das Risiko von Verlusten und sonstiger Schäden zu Lasten des Schulträgers.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger und Schulen. Aufgaben sind so voneinander abzugrenzen, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste

vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler.

Rollen und Verantwortungen für den Support der Schul-IT sind in den Medienkonzepten mehrheitlich geregelt. Die entsprechenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die grobe Abgrenzung der Zuständigkeit für die beiden Supportlevel. Eine konkrete Zuweisung von Funktionen zu Stellen oder Personen ist partiell vorhanden, aber nicht vollständig und verbindlich. Für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb müssen Supportaufgaben mit hinreichender Verlässlichkeit wahrgenommen werden. Grundsätzlich sollten Lehrkräfte, die als IT-Koordinatoren oder fachliche Ansprechperson für den IT-Bereich zu Verfügung stehen, daher von der Schulleitung explizit benannt werden.

In der Gesamtbewertung zeigt die Steuerung des digitalen Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Stadt Drensteinfurt insbesondere Schwächen bei der strukturierten strategischen Planung. Der dem Grunde nach funktionierende Informationsfluss zum gesamten Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung sollte verbindlicher gestaltet werden und in eine Gesamtstrategie münden. Ziel ist, die in den einzelnen Medienkonzepten dokumentierten Regelungen und Vereinbarungen über Ausstattungs- und Betreuungsstandards zusammenzuführen und als formelle Rahmenbedingungen für alle vier Schulen in Kraft zu setzen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT sollte zudem eine Projektplanung mit Kosten- und Investitionsplanung mit einem mehrjährigen Zeithorizont erstellt werden. Aus den oben dargelegten Gründen sollte dem Fördermittelmanagement in Zukunft größere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zur Orientierung und als Hilfestellung bei der Aufstellung der Medienentwicklungsplanung kann beispielsweise auf eine von der Medienberatung NRW zum Download zur Verfügung gestellte Publikation zurückgegriffen werden.²⁶

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte die Weiterentwicklung der Digitalisierung in ihren Schulen strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung mit Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre absichern. Der Aspekt der Standardisierung zur wirtschaftlichen Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT sollte ebenso wie das Fördermittelmanagement stärker in den Fokus genommen werden.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

²⁶ Siehe www.medienberatung.schulministerium.nrw.de: Broschüre „MEDIENENTWICKLUNGSPLANUNG IN NRW – Eine Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen“

→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt hat im Laufe der letzten Jahre in ihren Schulen einen relativ hohen Digitalisierungsstand erreicht. Optimierungsspielraum besteht hinsichtlich der formellen Aufgabenzuordnung für die Betreuung der IT-Infrastruktur.

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

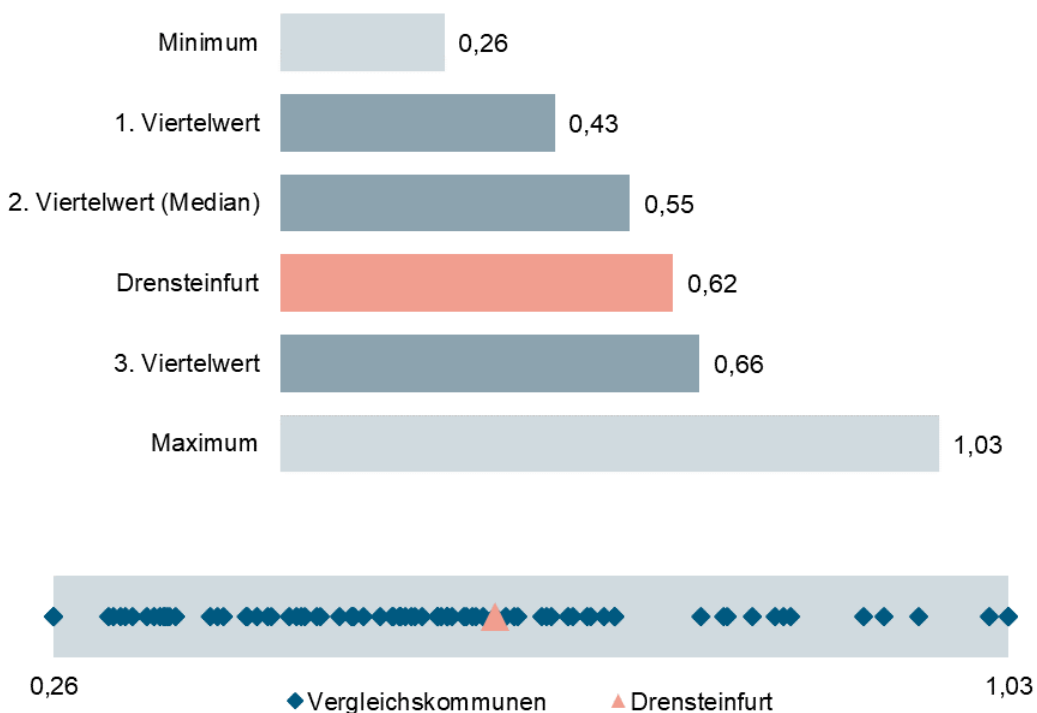
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen.*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine 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.*

Nachdem die Schulen in der Stadt Drensteinfurt über einen längeren Zeitraum lediglich mit einer 50 MBit-DSL-Leitung an das Internet angebunden waren, ist inzwischen an allen vier Standorten ein ausreichend leistungsfähiger 300 Mbit-Glasfaseranschluss vorhanden. Die Netzanbindung ist technisch vollständig vom Verwaltungsnetz, das auch die Arbeitsplätze in den Schulsekretariaten umfasst, getrennt. Für die Klassenräume ist eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern vorhanden.

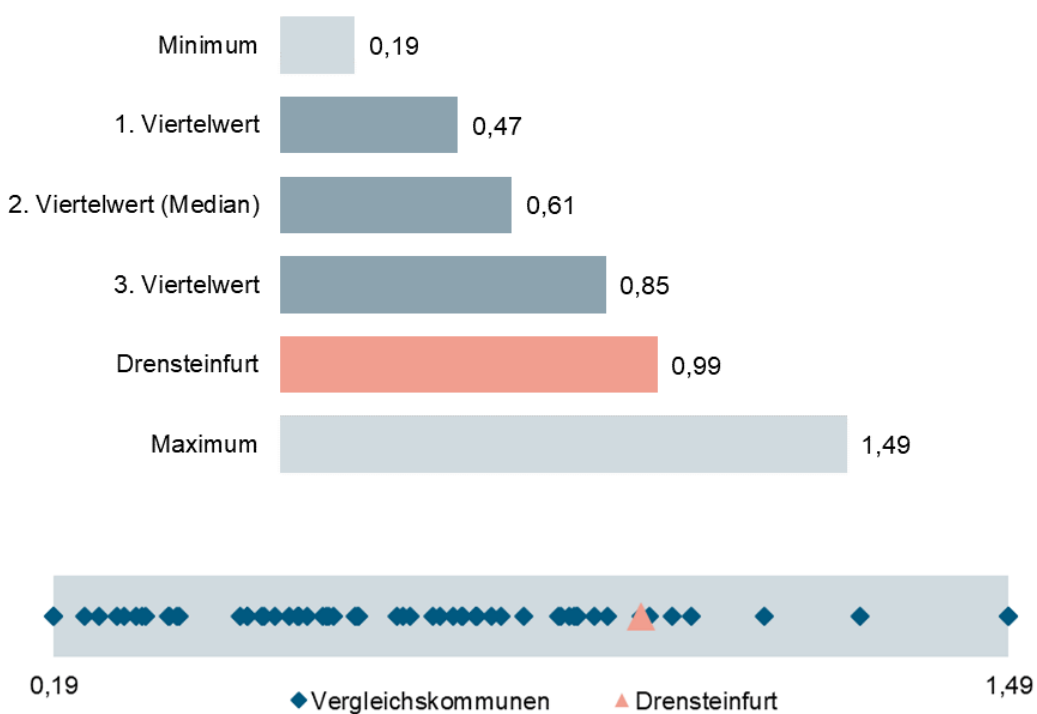
Die medienpädagogischen Konzepte der Drensteinfurter Schulen sehen Tablets als Endgeräte vor. Im Schuljahr 2021/22 standen 100 Kindern in den drei Grundschulen rechnerisch 62 Tablets für Unterrichtszwecke zur Verfügung. Infolge umfangreicher Investitionen im Schuljahr 2022/23 ist inzwischen für jedes Kind ein Endgerät vorhanden. In der Teamschule war dieser Stand bereits im Vergleichsjahr 2021/22 erreicht. Eine Standardisierung bei den Endgeräten ist bisher lediglich hinsichtlich des Herstellers, aber nicht des Gerätetyps erreicht worden. Die daraus resultierenden Nachteile für Wartung, Support und wirtschaftlichen IT-Betrieb haben wir im Abschnitt zur IT-Steuerung thematisiert.

Die Positionierung der Stadt Drensteinfurt im interkommunalen Vergleich nach der Anzahl der Endgeräte zeigen die nachfolgenden Diagramme:

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



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



Dieser Vergleich zeigt, dass im Betrachtungsjahr nur wenige der bisher rund 80 geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahlenausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert haben. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden.

Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Gleichwohl fällt die sehr große Spannweite in der Kennzahlenausprägung auf. Ob deren Ursachen in einer gesteuert umgesetzten konzeptionellen Ausrichtung oder in einer zögerlichen Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, lässt sich derzeit noch nicht hinreichend bewerten.

Als Präsentationstechnik im Unterricht werden in den Drensteinfurter Schulen Kurzdistanzbeamer bzw. interaktive Tafeln eingesetzt. Der Stand der quantitativen Ausstattung nach Gerätearten im interkommunalen Vergleich 2021/22 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die im Vergleichsschuljahr noch nicht in allen Unterrichtsräumen vorhandene Ausstattung mit Präsentationstechnik wurde in Drensteinfurt inzwischen flächendeckend ergänzt.

Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	0,80	-	0,04	0,52	1,14	1,76	81
Beamer	0,53	-	0,05	0,15	0,42	1,78	81
Großformatige Bildschirme	-	-	-	-	0,32	1,90	81
Dokumentenkameras/ Visualizer	-	-	-	0,11	0,63	1,90	81

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

Geräteart	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	0,06	-	0,05	0,50	1,22	2,31	59
Beamer	0,81	-	0,18	0,38	1,16	2,92	59
Großformatige Bildschirme	-	-	-	0,03	0,10	1,92	59
Dokumentenkameras/ Visualizer	-	-	-	0,06	0,36	3,83	59

Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen erfordert erläuternde Hinweise. Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer

möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. Beispielsweise könnte die in den statistischen Vergleichswerten höhere Anzahl von Dokumentenkameras je Klasse in den Grundschulen dadurch begründet sein, dass Kindern im Grundschulalter Wissen häufiger durch Anschauung dreidimensionaler Gegenstände vermittelt wird als dies in weiterführenden Schulen der Fall ist. Derartige Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

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

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

Wie sich der konkrete Bedarf an Personalressourcen bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. Das Betriebsmodell zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT in der Stadt Drensteinfurt ist vollständig autark. Eine Auslagerung an externe Dienstleister findet nicht statt.

In der zentralen IT der Stadtverwaltung werden die schulspezifischen IT-Aufgaben derzeit von insgesamt vier Personen mit unterschiedlichen fachlichen Schwerpunkten wahrgenommen. Nach Schätzung entsprechen die einschlägigen Aufgabenanteile insgesamt rund einer vollzeitverrechneten Stelle. In der Praxis löst diese pragmatische Lösung phasenweise Überlastungssituationen aus. Denn es besteht keine formelle Aufgabenzuordnung in den Stellenbeschreibungen mit entsprechenden Zeitanteilen. De facto wird die Betreuung der Schul-IT neben dem laufenden IT-Betrieb der Verwaltung sichergestellt. Wegen des vollständig autarken Betriebsmodells muss auch für die Schulen das gesamte Aufgabenspektrum der IT abgedeckt werden.

Über die technische Betreuung und den Support hinaus sind dies also auch Beschaffungsangelegenheiten, Koordinationsaufgaben und weitere Tätigkeiten, ohne dass bei Bedarf auf externe Dienstleister zur Unterstützung zurückgegriffen werden kann.

Insofern hat die Stadt Drensteinfurt als Schulträger derzeit keine optimalen personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte prüfen, ob mit den für schulspezifische IT-Aufgaben vorhandenen Personalkapazitäten ein sicherer und ordnungsgemäßer IT-Betrieb gewährleistet ist. Die zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT erforderlichen Aufgaben sollten mit entsprechenden Zeitanteilen in Stellenbeschreibungen aufgenommen werden.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁷-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**

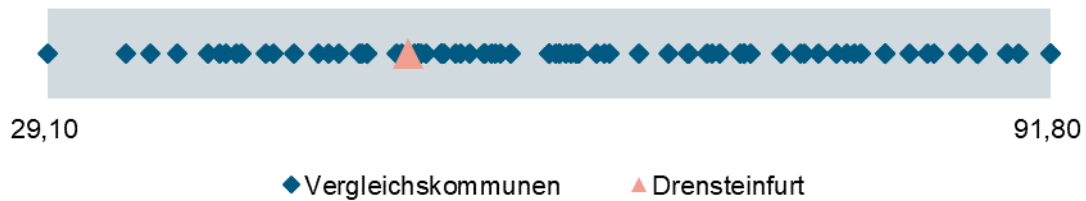
Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Drensteinfurt lag zum Zeitpunkt der Prüfung im unteren Mittelfeld. In allen der geprüften IT-Sicherheitsaspekte bestand ein mehr oder minder großer Handlungsbedarf. Nach Angaben der Verwaltung wird ein nennenswerter Teil der Sicherheitskriterien nach Umsetzung entsprechender Maßnahmen jedoch inzwischen erfüllt.

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.

²⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

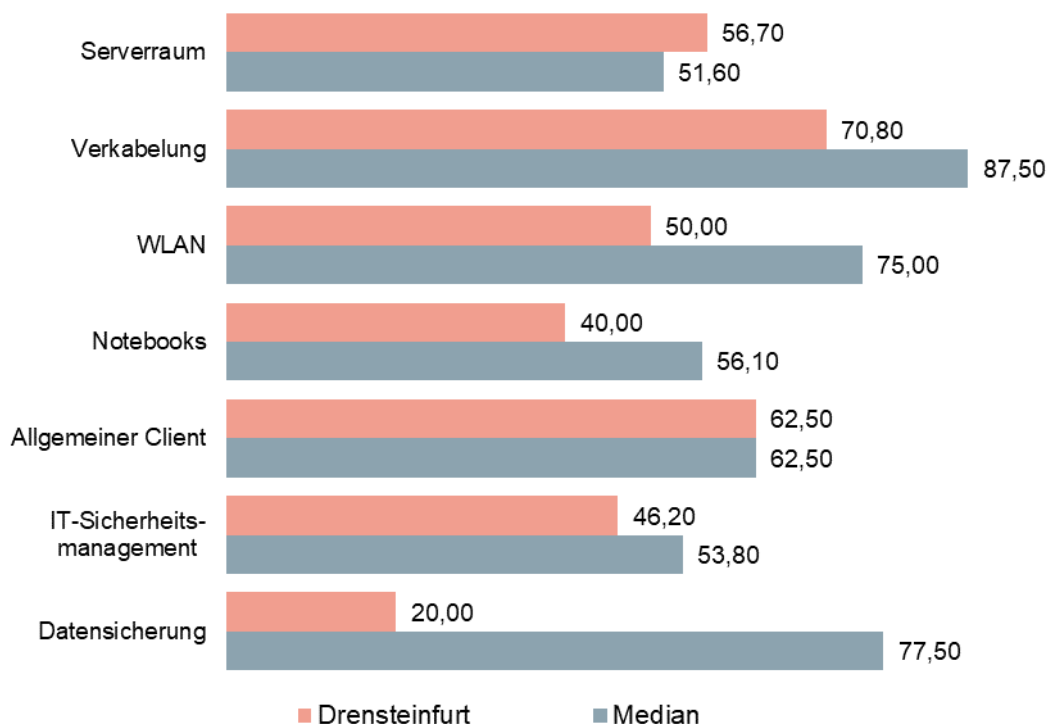
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen die Stadt Drensteinfurt als verantwortlicher Schulträger erfüllt.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen insgesamt eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht nur knapp 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellten sich die für die vier Schulen der Stadt Drensteinfurt zusammengefassten Ergebnisse zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung Mitte 2023 wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die Ausprägung bei den einzelnen Sicherheitsaspekten zeigt teils deutliche Spielräume zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus. Der Gesamterfüllungsgrad für die Schul-IT der Stadt Drensteinfurt lag im Sommer 2023 mit rund 52 Prozent noch im Mittelfeld der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Vom bestehenden Handlungsbedarf waren zu diesem Zeitpunkt letztlich alle relevanten Ebenen betroffen: Anforderungen auf der Ebene der IT-Technik im engeren Sinne (Hard- und Software) ebenso wie auf der konzeptionell-organisatorischen Ebene (z.B. Sicherheitskonzepte, Dokumentationen und Regelwerke) sowie die räumliche Unterbringung der IT-Grundstruktur in den Schulgebäuden (z.B. Absicherung von Serverräumen). Der detaillierte Sachstandsbericht zur IT-Sicherheit in den Schulen liegt der Stadt Drensteinfurt als internes Arbeitspapier vor.

Nach Angaben der Verwaltung wurde ein nennenswerter Teil des Maßnahmenplans zur Beseitigung bekannter Schwächen während der Prüfung umgesetzt. Insbesondere im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der Datensicherung wird demzufolge nach heutigem Stand ein wesentlich höheres Sicherheitsniveau erreicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte die begonnenen Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit konsequent fortsetzen. Soweit Einzelkriterien nach wie vor nicht erfüllt sind, ist eine Priorisierung hilfreich, um das Sicherheitsniveau effektiv weiter zu verbessern.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Zur Steuerung der digitalen Transformation in den Schulen der Stadt Drensteinfurt fehlt bisher ein hinreichendes strategisches Gesamtkonzept. Mangels einer schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung geht die Steuerungswirkung eher von den Medienkonzepten der einzelnen Schulen als vom Schulträger selbst aus.	98	E1	Die Stadt Drensteinfurt sollte die Weiterentwicklung der Digitalisierung in ihren Schulen strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung mit Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre absichern. Der Aspekt der Standardisierung zur wirtschaftlichen Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT sollte ebenso wie das Fördermittelmanagement stärker in den Fokus genommen werden.	102
F2	Die Stadt Drensteinfurt hat im Laufe der letzten Jahre in ihren Schulen einen relativ hohen Digitalisierungsstand erreicht. Optimierungsspielraum besteht hinsichtlich der formellen Aufgabenzuordnung für die Betreuung der IT-Infrastruktur.	103	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte prüfen, ob mit den für schulspezifische IT-Aufgaben vorhandenen Personalkapazitäten ein sicherer und ordnungsgemäßer IT-Betrieb gewährleistet ist. Die zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT erforderlichen Aufgaben sollten mit entsprechenden Zeiteinheiten in Stellenbeschreibungen aufgenommen werden.	107
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Drensteinfurt lag zum Zeitpunkt der Prüfung im unteren Mittelfeld. In allen der geprüften IT-Sicherheitsaspekte bestand ein mehr oder minder großer Handlungsbedarf. Nach Angaben der Verwaltung wird ein nennenswerter Teil der Sicherheitskriterien nach Umsetzung entsprechender Maßnahmen jedoch inzwischen erfüllt	107	E3	Die Stadt Drensteinfurt sollte die begonnenen Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit konsequent fortsetzen. Soweit Einzelkriterien nach wie vor nicht erfüllt sind, ist eine Priorisierung hilfreich, um das Sicherheitsniveau effektiv weiter zu verbessern.	109

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Drensteinfurt** hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 insgesamt nur zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Bei jedem Fall steht für die Stadtverwaltung das rechtmäßige und wirtschaftliche Handeln im Vordergrund.

Bei den vorgenommenen Beisetzungen 2019 und 2021 ist der Stadt Drensteinfurt nur bei einem Fall ein Fehlbetrag in Höhe von 1.137 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 Drensteinfurt 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 sie die bestat-tungsrechtlichen Fristen und die Vorgaben im Falle einer Ersatzvornahme.

Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt 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.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Drensteinfurt 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.

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BestG NRW ist die Ordnungsbehörde für die Bestattung verantwortlich, auf deren Gebiet der Tote gefunden wurde. Sofern im Stadtgebiet ein oder mehrere der folgenden Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörigen größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

In der **Stadt Drensteinfurt** befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Die meisten Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungen werden aus diesen Einrichtungen gemeldet. Ein Hospiz

oder ein Krankenhaus gibt es in Drensteinfurt nicht. Fälle haben sich seltener auch im häuslichen Bereich und/oder aufgrund von nicht (direkt) auffindbaren Angehörigen ergeben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Drensteinfurt 2019 bis 2021

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

Bei der Stadt Drensteinfurt haben sich in den drei betrachteten Jahren lediglich zwei Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungen ergeben. In beiden Fällen ist auch die Bestattung seitens der Stadt Drensteinfurt durchgeführt worden. Eine einheitliche Entwicklungstendenz lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Drensteinfurt mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,64	0,00	0,64

Auf Grund der geringen Fallzahlen in den betrachteten drei Jahren (insgesamt zwei 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 2021

Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,64	0,00	0,00	0,79	1,87	5,74	69

23 Kommunen haben im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

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.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich 3 „Sicherheit und Ordnung“ angesiedelt. Außerhalb der Dienstzeiten ist die Stadtverwaltung über eine Rufbereitschaft erreichbar und veranlasst die ersten Maßnahmen. Dadurch kann die Stadt Drensteinfurt die Pflicht, dass Verstorbene nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach der Feststellung des Todes von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind, stets einhalten.

In der Regel kontaktieren die Seniorenpflegeeinrichtungen den Fachbereich 3 oder die Rufbereitschaft, wenn keine Kontaktpersonen einer oder eines Verstorbenen vorhanden oder erreichbar sind oder wenn diese ablehnen, die Bestattung zu veranlassen. Die Ausstellung der erforderlichen Todesbescheinigungen wird zuvor von den Seniorenpflegeeinrichtungen veranlasst.

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

Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt stets beachtet.

Bei durchgeführten Erdbestattungen und Einäscherungen beachtet die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt die Bestattung selbst durchführen muss. Deshalb beginnt der Fachbereich 3 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 sittsamen Empfinden der Bevölkerung entspricht. Diese Frist wird auch von der Stadt Drensteinfurt einhalten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

Von 2019 bis 2021 gab es keine Fälle, die eine Begehung der Wohnung nach weiteren Hinweisen (Adressbuch, Stammbuch, etc.) und persönlichen Unterlagen und deren Sicherstellung zum

Auffinden von Angehörigen notwendig machte. Wenn ein solcher Fall auftreten würde, würde dann vom Ordnungsamt das Vieraugenprinzip sichergestellt werden und ein Zutritt der Wohnung nur mit der Polizei erfolgen.

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte der oder des Verstorbenen geht die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt 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.

4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Stadt Drensteinfurt** 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 Drensteinfurt 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.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

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

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

In Drensteinfurt fällt grundsätzlich die Wahl auf die kostengünstigere Feuerbestattung, wenn keine anderslautende Willenserklärung vorliegt. Steht es für den Fachbereich 3 sicher fest, dass es keine Bestattungspflichtigen gibt, wird zeitgleich mit der Einäscherung die Urnenbestattung beauftragt. Die zeitgleiche Beauftragung ist wirtschaftlicher, da sich die Stadt dadurch Kosten für die verzögerte Bestattung und Verwaltungskosten spart. Wenn sie sich nicht sicher ist, beauftragt sie zunächst nur die Einäscherung und veranlasst erst nach weitergehender Recherche der Bestattungspflichtigen die Urnenbestattung innerhalb der Sechs-Wochen-Frist.

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

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

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

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Drensteinfurt 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.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme fordert die **Stadt Drensteinfurt** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Erstattung der Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ein. Sie erhebt zusätzlich eine Verwaltungsgebühr je nach Aufwand. Bei dem Fall im Jahr 2019 wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 100 Euro erhoben. 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.

4.5 Verfahrensstandards

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

- Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt** 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 Drensteinfurt 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 Drensteinfurt. 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 gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt legt großen Wert darauf, den Vorgang gerichtsfest zu dokumentieren.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Drensteinfurt 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 Drensteinfurt** 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 Drensteinfurt 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 Drensteinfurt 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.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

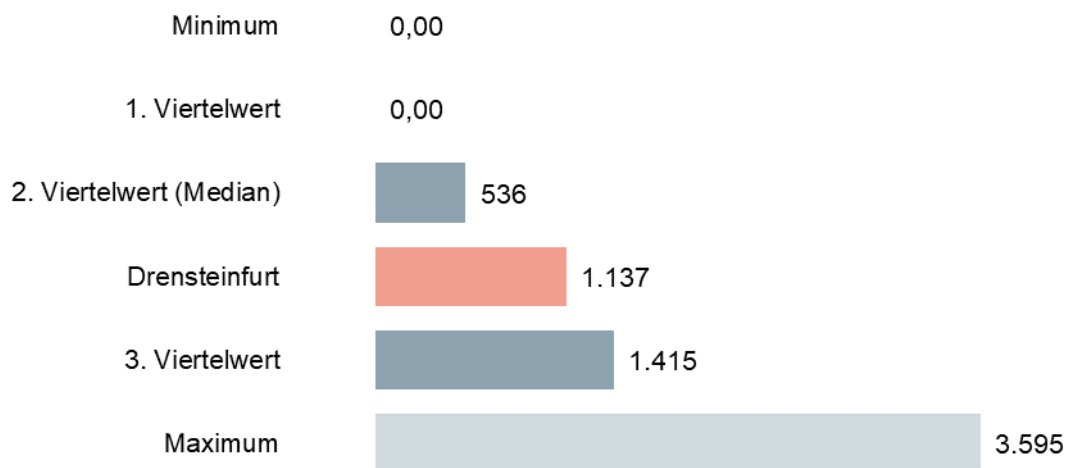
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Drensteinfurt in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	1.137

Die **Stadt Drensteinfurt** prüft grundsätzlich, wie bereits in vorherigen Kapiteln erläutert, für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mögliche Kostenerstattungsansprüche. Im Jahr 2021

Ist der Stadt Drensteinfurt ein Fehlbetrag bei der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden, weil keine Bestattungspflichtigen vorhanden waren und das Barvermögen aus dem Nachlass nicht gereicht hat, um die Aufwendungen für die Bestattung komplett zu decken. Bei der ordnungsbehördlichen Bestattung im Jahr 2019 wurden die gesamten Kosten von einem bestattungspflichtigen Angehörigen übernommen. Im Jahr 2020 gab es keinen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall und folglich auch keinen Fehlbetrag.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.6.2 Aufwendungen

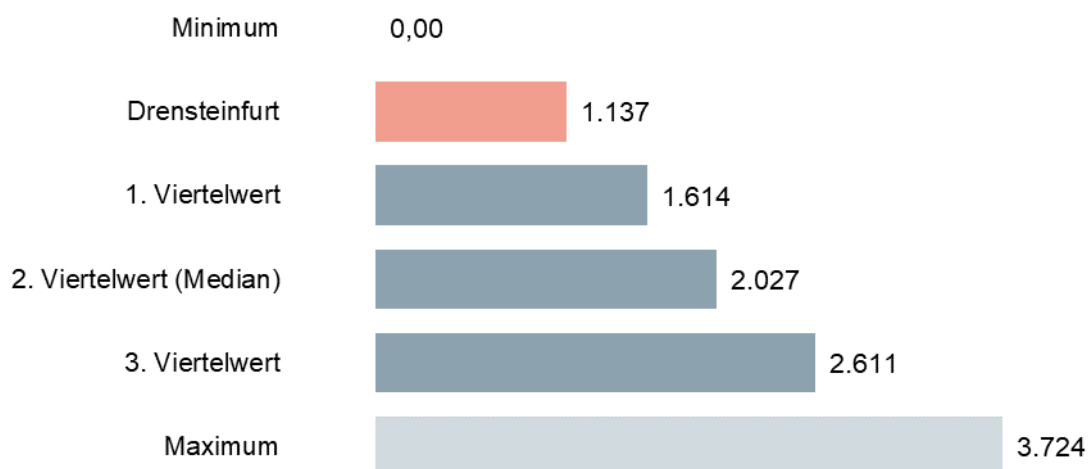
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Drensteinfurt in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.093	0	1.137

Es haben sich lediglich in den Jahren 2019 und 2021 Aufwendungen für je einen Fall ergeben.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Drensteinfurt hat vergleichsweise geringe Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

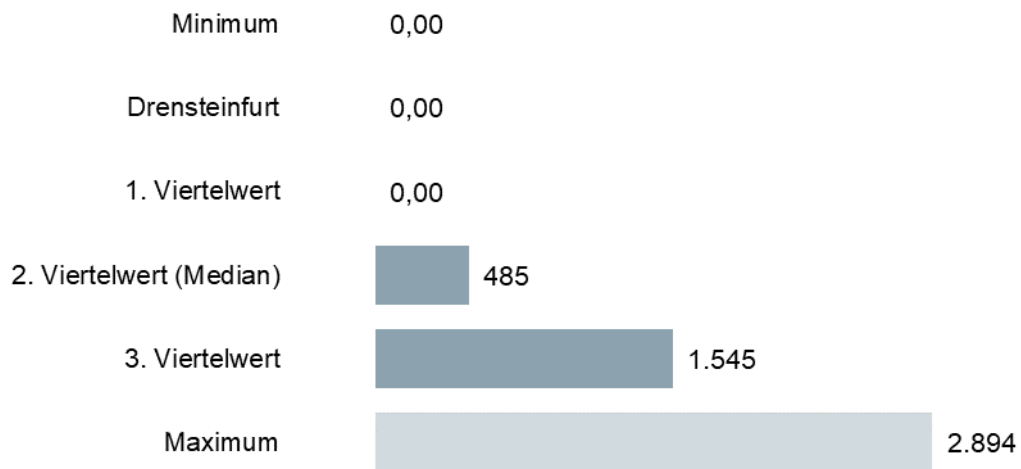
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Drensteinfurt 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.093	0	0

Bei dem einzigen im Zeitraum zu verzeichnenden Fall, bei dem ein kostenerstattungspflichtiger Angehöriger ermittelt werden konnte (Jahr 2019), erfolgte eine vollständige Kostenerstattung.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei dem Fall 2021 konnte kein bestattungspflichtiger Angehörige ermittelt werden. Aufgrund dessen war auch keine Kostenerstattung möglich.

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Drensteinfurt nutzt für die Belegung des kommunalen Friedhofes und die Erstellung von Gebührenbescheiden eine Fachsoftware. Die Stadt Drensteinfurt sollte in Erwägung ziehen, die Nutzung der vorhandenen Fachsoftware durch zusätzliche Module zu optimieren, so dass zumindest statistische Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können. Sie sollte auch die Friedhofssoftware mit dem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.

Die Gebühren werden alle zwei Jahre neu kalkuliert. Die Stadt Drensteinfurt verzichtet auf eine kostendeckende Gebühr, um einen starken Anstieg der Gebühr zu vermeiden und die Gebührenzahlerinnen und -zahler nicht deutlich stärker als bisher zu belasten. Die Kostendeckung liegt im Jahr 2021 bei 57 Prozent. Die Stadt Drensteinfurt sollte vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage den Kostendeckungsgrad erhöhen.

Die Stadt Drensteinfurt staffelt die Gebührenhöhe je nach Größe der Grabstelle. Der Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdwahlgräbern beträgt rund 1.000 Euro. Neben dem Trend zu pflegeleichteren Bestattungsformen kann dies die Tendenz zur vermehrten Inanspruchnahme der günstigeren Grabart Urne verstärken. Das führt wiederum zu einer geringeren Flächenauslastung, da Urnengräber eine kleinere Fläche benötigen als Erdgräber. Die Stadt Drensteinfurt sollte für sich prüfen, die Gebührenkalkulation so umzustellen, dass der Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdgräbern reduziert wird. Das wäre durch das Kölner Modell möglich – dabei werden Kostenarten, die von der Größe der Grabarten unabhängig sind, auf alle Grabarten gleichmäßig verteilt. Folglich würde der Unterschied der Gebührenhöhe von Urnen- und Erdgräber geringer ausfallen.

Positiv ist, dass die Stadt Drensteinfurt gezielt Grabstellen vergibt, damit Lücken auf Grabfeldern minimiert und die Außenbereiche der Friedhöfe nicht mehr belegt werden. Die freiwerdenden Grabfelder können kostengünstiger gepflegt oder für eine andere Nutzung (z. B. neue Bestattungsarten) umgewandelt werden. Zudem setzt sich die Stadt Drensteinfurt mit dem Nachfrageverhalten zur Grabwahl auseinander und plant, neue Bestattungsarten der Nachfrage entsprechend einzuführen.

Die Stadt Drensteinfurt hat interkommunal verglichen die geringsten Aufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen je qm. Das ist in der pflegearmen Struktur der Grün- und

Wegeflächen begründet. Die Grünflächen haben eine extensiv zu pflegende Struktur mit viel Rasenfläche auf derzeit nicht für Bestattungen frei gegebenen Grabfeldern.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Stadt Drensteinfurt** liegt im Kreis Warendorf und gliedert sich in drei Ortsteile. Es gibt aktuell einen kommunalen Friedhof im Ortsteil Drensteinfurt. In den Ortsteilen Walstedde und Rinkerode gibt es jeweils einen katholischen Friedhof.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	3	8	15	54
Kommunale Friedhofsfläche in qm	35.836	7.774	32.350	43.625	63.723	165.018	54
Kommunale Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,31	0,72	2,70	3,34	4,60	9,57	54
Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm	35.836	3.519	8.544	11.972	23.551	54.986	54

Aus diesen Strukturdaten ist erkennbar, dass die mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen betreiben mehr als einen Friedhof und haben mehr Quadratmeter an kommunalen Friedhofsflächen. Der eine Friedhof der Stadt Drensteinfurt ist mit rund 36.000 Quadratmetern vergleichsweise groß.

Besonderheiten, die Einfluss auf das Friedhofswesen haben (z.B. durch ein erhöhtes Aufkommen an Erdbestattungen aufgrund bestimmter Glaubensgemeinschaften), gibt es in Drensteinfurt nicht.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Drensteinfurt hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den beteiligten Organisationseinheiten.

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

Bei der **Stadt Drensteinfurt** sind die Aufgaben im Friedhofswesen wie folgt aufgeteilt: Der Fachbereich 4 „Finanzen“ ist für die Gebührenkalkulation zuständig. Der Bauhof (Fachbereich 2 „Planen, Bauen, Umwelt“) ist für die Unterhaltung zuständig. Investive Baumaßnahmen werden ebenfalls vom Fachbereich 2 „Planen, Bauen, Umwelt“ geplant und abgewickelt. Der Fachbereich 3, Sachgebiet 3.1 „Bürger- und Ordnungsangelegenheiten“ übernimmt alle weiteren Aufgaben im Friedhofswesen, wie z. B. das Erstellen und Versenden von Gebührenbescheiden und Abrechnungen.

Die Aufgaben und Arbeitsschritte sind eindeutig zwischen den Fachbereichen abgegrenzt, so dass sich keine Überschneidungen ergeben.

5.4.2 Steuerung

➔ Feststellung

Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.

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

Die **Stadt Drensteinfurt** hat noch keine Zielvorgaben oder Kennzahlen als Steuerungsgrundlage eingesetzt. Auch ein Berichtswesen, in dem Verwaltungsführung und politische Gremien regelmäßig unterrichtet werden, ist nicht vorhanden.

Strategische Ziele sind notwendig, damit der Bürgerservice die Friedhofsplanung entsprechend ausrichten und Kennzahlen bilden kann. Die Stadt Drensteinfurt kann zum Beispiel zu den Standortfragen, zur Friedhofsentwicklung und zu Standards Zielvorgaben erarbeiten.

Um die Erfolge eingeleiteter Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Stadt entwickelte Kennzahlen mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen.

Folgende Grund- und Kennzahlen sind beispielsweise für das Friedhofswesen steuerungsrelevant:

- Anzahl der Bestattungen,
- Nachfrage innerhalb der Grabarten,
- Flächenbedarfe,
- Auslastung der Trauerhallen,
- Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen sowie
- Unterhaltungskosten je qm.

Die Stadt Drensteinfurt erhebt jährlich Grundzahlen, z. B. die Anzahl der Grabneukäufe und Verlängerungen, jeweils unterteilt nach Grabart, sowie die Anzahl der Einebnungen. Diese werden mit einer Prognoseberechnung für das nächste Jahr an den Fachbereich 4 „Finanzen“ für die Erstellung der Gebührenkalkulation übermittelt.

Die Stadt Drensteinfurt könnte die Kennzahlen aus diesem Prüfungsbericht weiter fortführen. Damit erhält sie ein grundlegendes Portfolio an steuerungsrelevanten Kennzahlen, die für operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem angemessenen Berichtswesen münden, welches regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefert und so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen unterrichtet.

→ **Empfehlung**

Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Drensteinfurt für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, die eine Fachsoftware für das Friedhofswesen bietet.

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

Die **Stadt Drensteinfurt** hat eine Fachsoftware für das Friedhofswesen im Einsatz. Darin hat sie viele steuerungsrelevanten Daten hinterlegt. Diese sind aktuell gepflegt. Statistische Auswertungen können aufgrund eines fehlenden Moduls nicht über die Fachsoftware ausgewertet werden. Die Erstellung von Gebührenbescheiden und das Hinterlegen von Vermerken ist jedoch möglich.

Ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) für die Friedhöfe ist nicht vorhanden. Somit stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen Pläne der Friedhöfe digital zur Verfügung. Dies würde die tägliche Arbeit jedoch erleichtern und hilfreiche Daten für eine langfristige Steuerung liefern. Mit einer Verknüpfung von Friedhofssoftware und einem GRIS könnten Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und über die gesamten Friedhöfe, bestenfalls einschließlich Grün- und Wegeflächen.

Bei der Fachsoftware für das Friedhofswesen werden oft auch weitere Zusatzmodule angeboten, die die Bearbeitung der Aufgaben im Friedhofswesen digital unterstützen können, wie z.B. Schnittstellen (Finanzsoftware), mobile Grabauskunft, Grafikmodule, Auskunftportal, Internet-Bestattermodul (Online-Terminvergabe).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte in Erwägung ziehen, die Nutzung der vorhandenen Fachsoftware durch zusätzliche Module zu optimieren, so dass zumindest statistische Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können. Sie sollte auch die Friedhofssoftware mit dem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihren Friedhof und die Bestattungsmöglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern aktiv nahe-zubringen.

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

Die **Stadt Drensteinfurt** veröffentlicht zurzeit kaum Informationen über das Angebot im Friedhofswesen. Auf der Homepage sind die Friedhofs- und Gebührensatzung veröffentlicht. Konkrete Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Kosten, Informationen zu Ansprechpersonen und Friedhofspläne fehlen bisher. Auch weitere Informationsmöglichkeiten, z.B. digitale Flyer, nutzt die Stadt Drensteinfurt bislang nicht.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestattungsunternehmen statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Stadt Drensteinfurt besteht diese Konkurrenzsituation durch die kirchlichen Friedhöfe und Friedwälder in der Nähe zu Drensteinfurt.

Aus diesem Grund sollte die Stadt Drensteinfurt darüber nachdenken, wie sie ihre Öffentlichkeitsarbeit forcieren kann. Denkbar wäre beispielsweise ein „Tag des Friedhofes“. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger über das Angebot der Stadt Drensteinfurt informieren. Verschiedene Aussteller, wie z. B. Bestatter und Steinmetze, könnten dort ihre Leistungen und Angebote präsentieren. Auch Flyer mit Informationen zu den Angeboten könnte die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Presseinformationen der Stadt, um ihre Bürgerinnen und Bürger über Neuerungen oder das Angebot neuer Grabarten zu informieren, könnten zukünftig das Angebot ergänzen.

→ Empfehlung

Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Stadt Drensteinfurt mehr Informationen auf ihrer Homepage veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. digitale Flyer oder Presseinformationen.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

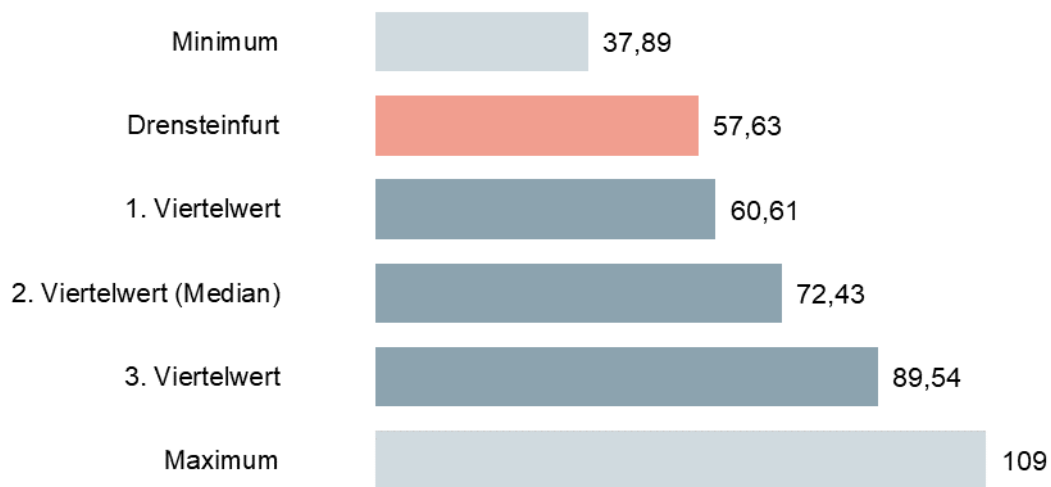
→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt refinanziert ihren Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend.

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

Um den Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu berechnen, setzen wir die jährlich ansatzfähigen tatsächlichen Kosten mit den Erträgen ins Verhältnis. Diese Kennzahl stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Drensteinfurt** kalkuliert die Friedhofsgebühren alle zwei Jahre neu. Die letzte Kalkulation erfolgte für den Zeitraum 2021 bis 2022. Der geringe Kostendeckungsgrad ist der Stadt Drensteinfurt bewusst und wurde auch politisch beschlossen. Die Stadt Drensteinfurt verzichtet auf eine kostendeckende Gebühr, um einen starken Anstieg der Gebühr zu vermeiden und die Gebührenzahlerinnen und -zahler nicht deutlich stärker als bisher zu belasten. Die Stadt Drensteinfurt passt die Beleggebühren in kleinen Schritten an und prüft bei jeder Kalkulation neu, in welcher Höhe eine Gebührenerhöhung getroffen werden soll. Für den Kalkulationszeitraum 2019 und 2020 wurde eine Steigerung in Höhe von 5 % der Differenz zwischen einer kostendeckenden Gebühr und der Gebühr des Vorjahres mit einem Kostendeckungsgrad von 49,18 Prozent beschlossen. Für den Zeitraum 2021 und 2022 wurde ebenfalls eine Gebührenerhöhung in Höhe von fünf Prozent der Differenz zwischen einer kostendeckenden Gebühr und der Gebühr des Vorkalkulationszeitraumes beschlossen mit dem Ziel, einen Kostendeckungsgrad in Höhe von 50,27 Prozent zu erreichen.

Die gpaNRW empfiehlt, die Gebühren jährlich neu zu kalkulieren, auch wenn § 6 KAG NRW²⁸ einen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren ermöglicht. Aufgrund der immer schwieriger werdenden Haushaltssituation sollten die Gebühren die gesamten Kosten vollständig decken. In der Vorkalkulation über einen Zeitraum von zwei Jahren sollten auch mögliche Preissteigerungen (z. B. für Personalaufwendungen, Energiekosten und Materialkosten) geschätzt und einberechnet werden. Um Preissteigerungen zu refinanzieren, besteht auch die Möglichkeit, die Abschreibungen auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte anzusetzen. Die Stadt Drensteinfurt berücksichtigt bei der Kalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Kommunen haben in der Gebührenkalkulation grundsätzlich die Wahl zwischen Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder nach Wiederbeschaffungszeitwert.

Der Kostendeckungsgrad wird auch durch die Höhe der kalkulatorischen Kosten und durch den öffentlichen Grünanteil beeinflusst. In den meisten Kommunen ist eine 100-prozentige Kostendeckung nicht zu erreichen, da die Kosten für einen öffentlichen Anteil Grün nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der öffentliche Anteil betrifft die Friedhofsflächen bzw. Kosten, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern von der „Allgemeinheit“ zu tragen sind. Diesen Anteil weist die Kommune z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. Dieser Anteil beläuft sich bei vielen Kommunen auf zehn Prozent, sodass eine Kostendeckung in Höhe von 90 Prozent bei realistischen Kalkulationsgrundlagen erreicht werden könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Drensteinfurt sollte vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage den Kostendeckungsgrad erhöhen.

²⁸Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Drensteinfurt staffelt die Gebührenhöhe je nach Größe der Grabstelle. Der Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdwahlgräbern beträgt rund 1.000 Euro. Dies kann den allgemeinen Trend zur Urnenbestattung noch verstärken.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Für die Kalkulation von Friedhofsgebühren sind verschiedene Modelle denkbar. Nach dem Kommunalabgabengesetz sind die Gebühren nach der Art der Inanspruchnahme zu bemessen. Einen wesentlichen Einfluss auf die Friedhofsgebühren haben dabei die Grabgrößen und die Laufzeit der Nutzungsrechte (Ruhedauer) sowie ggf. weitere Merkmale. Die **Stadt Drensteinfurt** berücksichtigt bei der Kalkulation Äquivalenzfaktoren für die Flächengröße, für Wahl und Gestaltungsmöglichkeiten und Pflegeaufwand. Dem Unterschied der Grabgröße wird eine hohe Bedeutung beigemessen, was zu einer hohen Differenz der Gebührensätze führt. In Drensteinfurt ergibt sich ein Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdwahlgräbern von rund 1.000 Euro. Neben dem Trend zu pflegeleichteren Bestattungsformen kann dies die Tendenz zur vermehrten Inanspruchnahme der günstigeren Grabart Urne verstärken. Es müssten also die Erdgräber stark unterhalb der Kostendeckung angeboten werden, um diese Grabart attraktiv zu halten. Für eine Reduzierung der unterschiedlichen Gebührenhöhe sind Zwischenschritte wie eine geringere Gewichtung der Fläche und damit Modifikation der Äquivalenzziffer denkbar.

Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab wieder annähern, kann die Gebührenberechnung anhand des Kölner Modells eine mögliche Option für die Stadt Drensteinfurt sein. Dieses Modell basiert auf dem Ansatz, dass ein bestimmter Anteil der Gesamtkosten eines Friedhofs über die Gesamtanzahl der Gräber (unabhängig der Grabart und Grabfläche oder des Volumens) verteilt wird. Denn nicht alle Kosten auf dem Friedhof sind abhängig von der Grabgröße. Auf einem Friedhof werden neben den Grabflächen auch Flächen für die Benutzer des Friedhofs bereitgestellt. Dazu zählen z. B. Parkplätze, Wege, Toilettenräume etc. Diese Flächen sind abhängig von der Anzahl der Besucher auf dem Friedhof und nicht von der Größe der Grabstellen. In der Gebührenermittlung heißt das, dass vor der Äquivalenzziffernberechnung ein Fixkostenanteil über die Anzahl aller Grabplätze verteilt wird. Dies hat zur Folge, dass die Gebühr je Berechnungseinheit und damit die Bedeutung der Äquivalenzziffer sinkt. Die Summe aus dem Fixkostenanteil und der Äquivalenzziffer bewertet mit der Gebühr je Berechnungseinheit ergibt die Grabnutzungsgebühr. Das Kölner Modell hat somit den Vorteil, dass es eine gerechtere Verteilung der Gesamtkosten ermöglicht, da die Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt werden.

→ Empfehlung

Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Stadt Drensteinfurt für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu

²⁹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.

5.5.3 Trauerhallen

- Die städtische Friedhofshalle, die sich auf dem Gelände des Kommunalfriedhofs befindet, ist seit dem Jahr 2012 an ein Bestattungsunternehmen verpachtet, da seinerzeit ein kostendeckender Betrieb durch die Stadt Drensteinfurt nicht zu realisieren war.

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

Die **Stadt Drensteinfurt** hat die städtische Friedhofshalle, die sich auf dem Gelände des Kommunalfriedhofs befindet, seit dem Jahr 2012 an ein Bestattungsunternehmen verpachtet, da seinerzeit ein kostendeckender Betrieb durch die Stadt Drensteinfurt nicht zu realisieren war. Das Bestattungsunternehmen hat Renovierungsarbeiten in der Friedhofshalle vorgenommen und in diesem Zuge zeitgemäß moderne Verabschiedungsräume geschaffen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

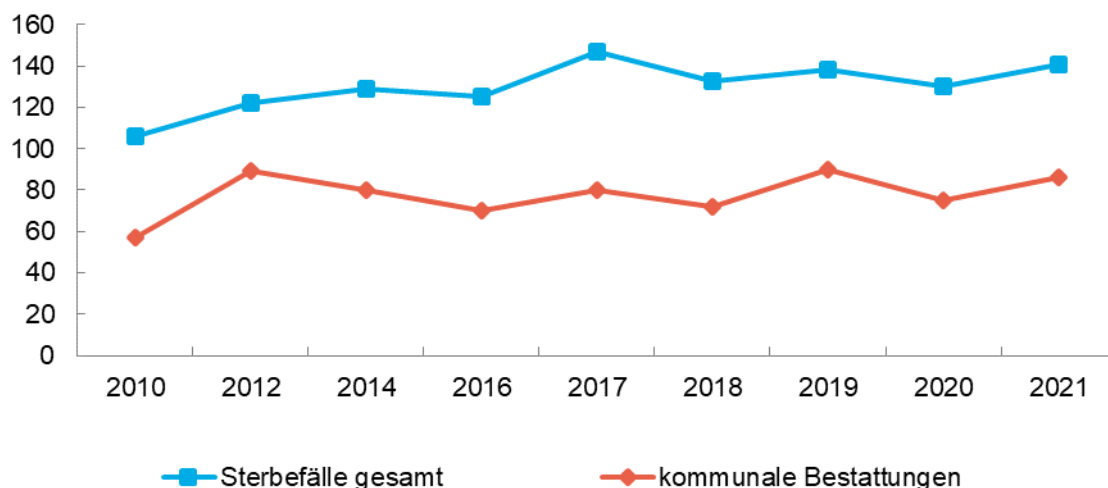
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Bevölkerungszahl der Stadt Drensteinfurt ist seit der letzten überörtlichen Prüfung relativ konstant. Sie hat sich in den fünf Jahren nur leicht erhöht. Dabei hat es jedoch Verschiebungen zwischen den Altersgruppen gegeben. Während sich die Zahl der Einwohner unter 21 Jahre verringert hat, hat sich die Einwohnerzahl über 80 Jahre um 21 Prozent erhöht. Die demografische Entwicklung führt somit auch in Drensteinfurt zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung. Das kann auch zu tendenziell mehr Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof führen.

Nachfolgend stellen wir die Entwicklung der Sterbefälle und die Anzahl der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof in Drensteinfurt dar.

Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen



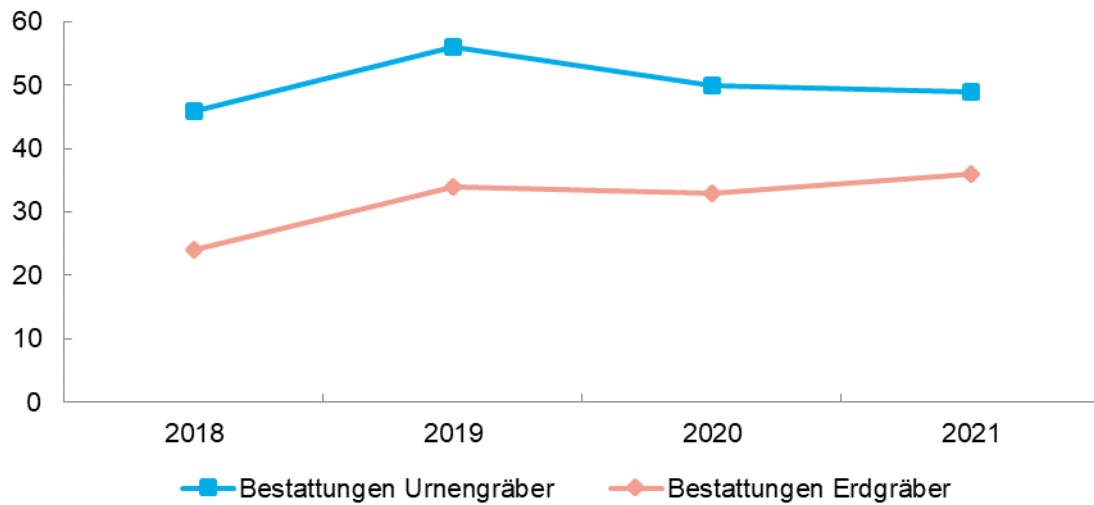
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in Drensteinfurt in Prozent

2018	2019	2020	2021
52,63	65,94	64,62	60,99

Dass ca. 40 Prozent der Sterbefälle in Drensteinfurt nicht auf dem kommunalen Friedhof bestattet werden, kann an der Konkurrenzsituation liegen. Es gibt noch zwei kirchliche Friedhöfe in den Ortsteilen Walstedde und Rinkerode. Zudem sind in direkter Nähe zu Drensteinfurt Bestattungen an Bäumen in einem Bestattungswald möglich. Dieses Angebot wird auch bei Sterbefällen in Drensteinfurt angenommen. Diese konkurrierenden Angebote führen dazu, dass viele Bestattungen nicht auf dem kommunalen Friedhof in Drensteinfurt veranlasst werden.

Die Stadt Drensteinfurt möchte sich der Konkurrenz stellen und entwickelt zurzeit Projekte und Konzepte, damit sie konkurrenzfähig bleibt. So plant sie die Einführungen neuer Bestattungsformen, z. B. Kolumbarien oder Urnengemeinschaftsgräber. Gerade das Thema der Urnenbestattungen wird sukzessive immer bedeutender, was auch die folgende Darstellung der Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen zeigt.

Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Drensteinfurt 2018 bis 2021



Die Grafik zeigt, dass die Anzahl der Erdbestattungen geringer ist als die der Urnenbestattungen. Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenwahlgräber – andere Urnengräber, wie z. B. Urnengräber an Stelen/Bäumen werden in Drensteinfurt noch nicht angeboten. Der Trend zu pflegearmen oder –freien Urnengräben ist bei fast allen Kommunen zu verzeichnen. Die Urnenbestattungen benötigen deutlich weniger Fläche als die Erdbestattungen. Das stellt die Stadt Drensteinfurt vor die Herausforderung, die Friedhofsflächen auf diese Entwicklung hin anzupassen. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.), aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Nachfolgend stellen wir noch weitere Kennzahlen zu den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen dar.

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

Kennzahlen	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	60,99	14,38	53,16	75,19	88,57	155	52
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,40	1,20	1,85	2,24	2,73	5,74	52
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	41,86	6,25	23,31	35,29	44,10	64,86	52
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	56,98	29,73	54,91	63,46	73,31	93,75	52

Neben diesen Bestattungsarten bietet die Stadtverwaltung noch die Ascheverstreuerung an. Diese Bestattungsart wurde in den Jahren 2018 bis 2021 einmal durchgeführt, im Jahr 2023 waren es zwei Ascheverstreuerungen.

Die Anteile der Bestattungen in Erd- und Urnengräber zeigen, dass im Jahr 2021 der Anteil an Erdbestattungen geringer ist als der Anteil der Urnenbestattungen. Dennoch ist der Anteil der Erdbestattungen in Drensteinfurt immer noch überdurchschnittlich hoch - mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil an Erdbestattungen.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

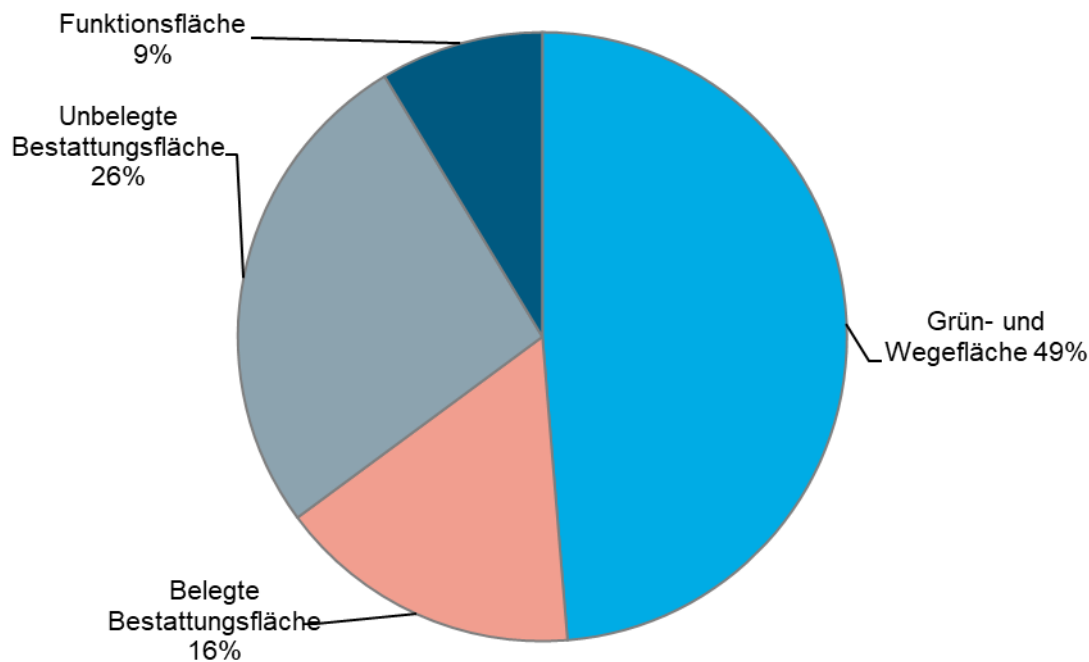
- ➔ Bei der Stadt Drensteinfurt sind insgesamt nur 16 Prozent der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt.

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

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

Bei der **Stadt Drensteinfurt** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Drensteinfurt in Prozent 2021



Bei der Stadt Drensteinfurt haben die Grün- und Wegeflächen mit 49 Prozent den größten Anteil an der gesamten Friedhofsfläche. Diese Flächen thematisieren wir im Kapitel „Grün- und Wegeflächen“ separat.

Den zweitgrößten Anteil hat die gesamte Bestattungsfläche (belegt und unbelegt) mit 42 Prozent. Funktionsflächen haben mit neun Prozent den geringsten Anteil. Diese Flächen stellen wir nachfolgend in den interkommunalen Vergleich.

Funktions- und Bestattungsfläche auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahl	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	8,67	0,63	2,67	4,27	8,66	17,37	49
Bestattungsfläche kommunaler Friedhöfe je Einwohner in qm	0,98	0,47	0,93	1,21	1,79	4,48	32
Anteil Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	42,63	17,63	33,25	46,95	56,09	83,49	32

Die Stadt Drensteinfurt hat in im Vergleich eher wenig Bestattungsfläche. Positiv ist, dass die Stadt Drensteinfurt bei der Vergabe von neuen Grabstellen bewusst darauf achtet, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Ein-

zelne Lücken versucht sie zu schließen. Freie Grabstätten können dann gebündelt für die Umsetzung von neuen Bestattungsangeboten genutzt werden. Grundsätzlich sollen effizienter zu unterhaltende Freiflächen entstehen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb. Denn entstandene Lücken auf Grabfeldern durch nicht mehr belegte Gräber müssen von der Kommune gepflegt werden. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen häufig als aufwendig und personalintensiv dar.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Drensteinfurt analysiert regelmäßig die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten sowie den notwendigen Flächenbedarf.

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

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen.

Auch auf den kommunalen Friedhofsflächen der **Stadt Drensteinfurt** sinkt die Anzahl der belegten Grabfelder. Um die Belegung durch örtliche Konzentration zu optimieren, passt die Stadt Drensteinfurt die Friedhofsplanung bereits jetzt schon regelmäßig an. Es gibt auf dem Friedhof Grabfelder, auf denen aufgrund der Bodenbeschaffenheit zurzeit keine Bestattungen möglich sind. Die Stadtverwaltung plant bereits, diese Grabfelder umzugestalten. Möglich ist eine Herstellung der Grabfelder, sodass Urnen- und Erdbestattungen wieder möglich sein werden. Alternativ gibt es Überlegungen, Kolumbarien zu errichten. Möglich wären auch Bestattungen in Hochbeeten, zum Beispiel in Urnengemeinschaftsgräben.

Zusätzlich zu den bereits erfolgten Planungen sollte die Stadt Drensteinfurt regelmäßig die Anzahl der freiwerdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüberstellen. So erhält sie eine Prognose des Flächenbedarfs.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes freiwerden. Dadurch wird für die Stadt Drensteinfurt erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt werden oder ob die Flächen reduziert werden können.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Drensteinfurt

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	14
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	53
Neukäufe Urnengräber 2021	19
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	0

Auffällig ist zunächst die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 14 Neukäufen für Erdgräber stehen im Fünffjahresmittel 53 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Es fallen somit 39 Erdgräber an die Stadt Drensteinfurt zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Zu berücksichtigen ist, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt schon zahlreiche freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Auch die Entwicklung der Urnengrabstellen ist auffällig. Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe mit 19 Grabstellen höher als die der Erdgräber. Gleichzeitig werden keine Urnengrabstellen frei. Das liegt daran, dass es in Drensteinfurt noch nicht so lange Urnengräber gibt, sodass bis 2028 nur wenige Nutzungsrechte ablaufen. Dadurch, dass immer mehr Urnengräber nachgefragt werden, wird es aufgrund des geringeren Flächenbedarfes insgesamt weniger Bedarf an Bestattungsfläche geben.

Diese Entwicklung zeigt, dass es für die Stadt Drensteinfurt wichtig ist, sich weiterhin bewusst mit den Flächenbedarfen auseinanderzusetzen.

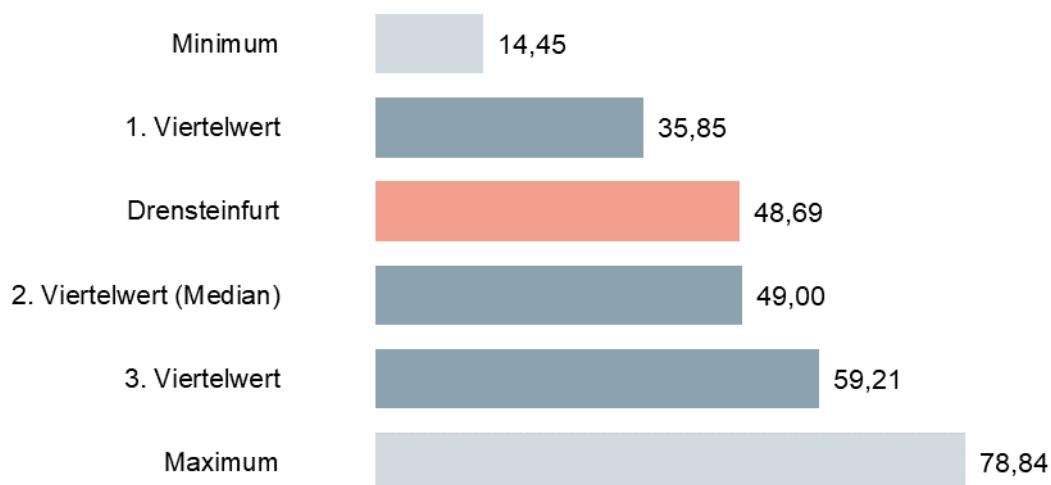
5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

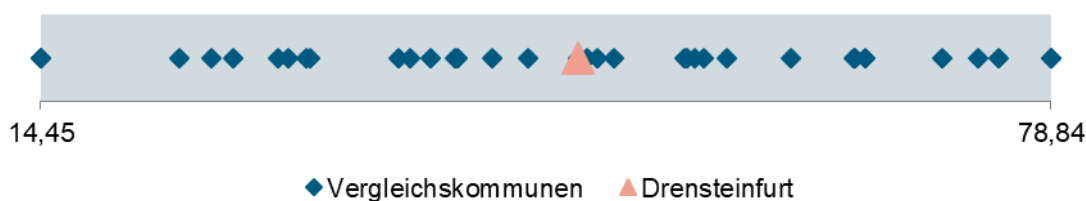
→ Der Stadt Drensteinfurt sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt.

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

Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Da die Stadt Drensteinfurt, anders als einige andere Kommunen, zwischen Grün- und Wegeflächen differenzieren kann, vergleichen wir die Anteile dieser Flächen nachfolgend getrennt voneinander interkommunal.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Drensteinfurt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	69,21	33,84	45,28	52,77	65,62	76,93	28
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	30,79	23,07	34,38	47,27	54,72	66,16	28

Der Stadt Drensteinfurt sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen (z.B. Flächen, Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege) grundsätzlich bekannt.

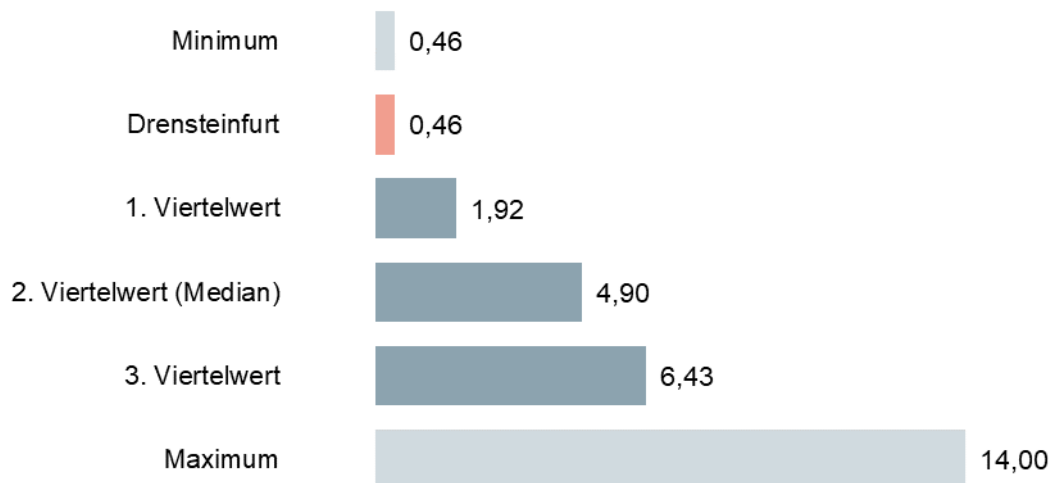
Ein ausgearbeitetes, schriftliches Wege- bzw. Pflegekonzept ist in Drensteinfurt noch nicht vorhanden. Ein Wege- und Pflegekonzept kann zukünftig eine gute Grundlage bieten, Entscheidungen zu Art und Umfang der Unterhaltung verlässlich und verbindlich zu treffen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Aufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen liegen bei der Stadt Drensteinfurt auf einem sehr niedrigen Niveau.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die **Stadt Drensteinfurt** hat interkommunal verglichen die geringsten Aufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen. Die Pflege obliegt dem Baubetriebshof. Auch die Bestattungsvorbereitungen, wie z. B. der Grabaushub, erfolgen durch den Baubetriebshof. Bei einer Besichtigung des Friedhofes wurde festgestellt, dass sich der kommunale Friedhof in Drensteinfurt insgesamt in einem guten Pflegezustand befindet. Die Grün- und Wegeflächen haben eine

pflegearme Struktur. Die Grünflächen haben eine extensiv zu pflegende Struktur mit viel Rasenfläche auf derzeit nicht für Bestattungen frei gegebenen Grabfeldern.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	128	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Drensteinfurt für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.	129
F2	Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, die eine Fachsoftware für das Friedhofswesen bietet.	129	E2	Die Stadt Drensteinfurt sollte in Erwägung ziehen, die Nutzung der vorhandenen Fachsoftware durch zusätzliche Module zu optimieren, so dass zumindest statistische Auswertungsmöglichkeiten genutzt werden können. Sie sollte auch die Friedhofssoftware mit dem Grünflächeninformationssystem verknüpfen.	129
F3	Die Stadt Drensteinfurt nutzt noch nicht alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um ihren Friedhof und die Bestattungsmöglichkeiten den Einwohnerinnen und Einwohnern aktiv nahezubringen.	130	E3	Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Stadt Drensteinfurt mehr Informationen auf ihrer Homepage veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. digitale Flyer oder Presseinformationen.	130
Gebühren					
F4	Die Stadt Drensteinfurt refinanziert ihren Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand für ihre Friedhöfe zurzeit nicht kostendeckend.	131	E4	Die Stadt Drensteinfurt sollte vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage den Kostendeckungsgrad erhöhen.	132
F5	Die Stadt Drensteinfurt staffelt die Gebührenhöhe je nach Größe der Grabstelle. Der Unterschied der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdwahlgräbern beträgt rund 1.000 Euro. Dies kann den allgemeinen Trend zur Urnenbestattung noch verstärken.	133	E5	Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Stadt Drensteinfurt für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.	133

→ 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