

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Halver 2023/2024

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| Gesamtbericht | 1 |
| 0. Vorbericht | 5 |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halver | 5 |
| 0.1.1 Managementübersicht | 5 |
| 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Halver | 7 |
| 0.2.1 Strukturen | 7 |
| 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen | 8 |
| 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 10 |
| 0.4 Überörtliche Prüfung | 10 |
| 0.4.1 Grundlagen | 10 |
| 0.4.2 Prüfungsbericht | 10 |
| 0.5 Prüfungsmethodik | 12 |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich | 12 |
| 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten | 13 |
| 0.5.3 gpa-Kennzahlenset | 13 |
| 0.6 Prüfungsablauf | 13 |
| 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen | 15 |
| 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit | 19 |
| 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse | 20 |
| 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Halver | 26 |
| 0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung | 27 |
| 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme | 27 |
| 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Halver | 31 |
| 1. Finanzen | 33 |
| 1.1 Managementübersicht | 33 |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik | 34 |
| 1.3 Haushaltssituation | 35 |
| 1.3.1 Haushaltsstatus | 36 |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse | 38 |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse | 41 |
| 1.3.4 Eigenkapital | 44 |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen | 46 |
| 1.4 Haushaltssteuerung | 50 |
| 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung | 51 |
| 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation | 53 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1.4.3 | Ermächtigungsübertragungen | 54 |
| 1.4.4 | Fördermittelmanagement | 56 |
| 1.4.5 | Kredit- und Anlagemanagement | 58 |
| 1.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 64 |
| 2. | Gremienarbeit | 72 |
| 2.1 | Managementübersicht | 72 |
| 2.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 73 |
| 2.3 | Profil Gremienarbeit | 73 |
| 2.3.1 | Aufwendungen | 74 |
| 2.3.2 | Gremienstruktur | 76 |
| 2.3.3 | Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder | 82 |
| 2.3.4 | Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder | 86 |
| 2.3.5 | Digitalisierung der Gremienarbeit | 89 |
| 2.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 92 |
| 3. | Vergabewesen | 93 |
| 3.1 | Managementübersicht | 93 |
| 3.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 94 |
| 3.3 | Organisation des Vergabewesens | 94 |
| 3.3.1 | Organisatorische Regelungen | 95 |
| 3.3.2 | Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung | 98 |
| 3.4 | Allgemeine Korruptionsprävention | 100 |
| 3.5 | Sponsoring | 103 |
| 3.6 | Nachtragswesen | 104 |
| 3.6.1 | Abweichungen vom Auftragswert | 105 |
| 3.6.2 | Organisation des Nachtragswesens | 107 |
| 3.7 | Maßnahmenbetrachtung | 108 |
| 3.8 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 109 |
| 4. | Informationstechnik an Schulen | 111 |
| 4.1 | Managementübersicht | 111 |
| 4.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 112 |
| 4.3 | IT an Schulen | 112 |
| 4.3.1 | IT-Steuerung | 113 |
| 4.3.2 | Stand der Digitalisierung | 118 |
| 4.3.3 | IT-Sicherheit | 123 |
| 4.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 125 |
| 5. | Ordnungsbehördliche Bestattungen | 127 |
| 5.1 | Managementübersicht | 127 |
| 5.2 | Inhalt, Ziele und Methodik | 127 |
| 5.3 | Örtliche Strukturen | 128 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 5.4 | Rechtmäßigkeit | 129 |
| 5.4.1 | Bestattungsrechtliche Fristen | 130 |
| 5.4.2 | Ermittlung von Bestattungspflichtigen | 131 |
| 5.4.3 | Art der Bestattung | 132 |
| 5.4.4 | Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme | 133 |
| 5.4.5 | Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten | 134 |
| 5.5 | Verfahrensstandards | 135 |
| 5.6 | Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung | 136 |
| 5.6.1 | Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung | 137 |
| 5.6.2 | Aufwendungen | 138 |
| 5.6.3 | Kostenerstattungen durch Dritte | 139 |
| 5.7 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 141 |
| | Kontakt | 142 |

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Halver

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Halver 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 im Nachlauf der Corona-Pandemie und zum Zeitpunkt 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.

Im **Finanzbereich** besteht für die Stadt Halver für die Zukunft großer Handlungsbedarf. Die Haushaltsplanung der Jahre 2023 bis 2027 geht durchgängig von defizitären Jahresergebnissen aus. In einigen Jahren, die der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW unterlagen, ist es der Stadt Halver - auch mit Konsolidierungshilfen aus dem Stärkungspakt – gelungen, jährliche Überschüsse zu erwirtschaften. Im interkommunalen Vergleich erzielt Halver damit im Vergleichsjahr ein überdurchschnittliches Jahresergebnis je Einwohner. Zudem hat Halver von 2021 bis 2023 eine Isolierung der Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen. Ohne diese wären die Jahresergebnisse nicht ausgeglichen gewesen.

Durch die positiven Jahresergebnisse der Vergangenheit, konnte die Stadt Halver eine Ausgleichsrücklage bilden. Diese hatte Ende 2020 einen Bestand von rund 5,45 Mio. Euro. Sie wird, wenn die Plandaten so eintreffen, mit dem Jahr 2027 durch die negativen Jahresergebnisse aufgezehrt sein. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Punktuell sind zudem zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung aufgrund der geringen Steigerungsraten bei Planansätzen im Aufwandsbereich (Sach- und Dienstleistungsaufwendungen) gegeben.

Die Stadt Halver konnte durch die Jahresüberschüsse zwar ihr Eigenkapital aufbauen. Im interkommunalen Vergleich gehören die Eigenkapitalquoten dennoch zu den geringsten Werten. Die Verschuldung der Stadt Halver ist vergleichsweise hoch, sie wird durch geplante zukünftige Investitionen weiter ansteigen. Die Investitionen sind unter anderem zum Erhalt des städtischen Vermögens erforderlich, die Restnutzungsdauern vieler Gebäude und des Infrastrukturvermögens sind eher gering.

Zur Entlastung des Haushaltes ist es notwendig, dass die Stadt Halver Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet. Zur Steuerung des Haushaltes wäre es zudem wichtig, dass Halver Jahresabschlüsse zeitnah aufstellt. Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sollten mit einem strategisch ausgerichteten unterjährigen Finanzcontrolling informiert werden.

Ermächtigungsübertragungen nimmt die Stadt Halver weder für konsumtive noch für investive Auszahlungen vor. Der Grad der Inanspruchnahme der Haushaltsansätze liegt etwa bei der Hälfte der eingeplanten Mittel. Dies ordnet sich in den interkommunalen Vergleich zwar oberhalb des mittleren Wertes ein. Dennoch sollte es das Ziel der Stadt Halver sein möglichst nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung realistisch ist, dies entspricht den allgemeinen Planungsgrundsätzen der Kommunalen Haushaltsverordnung.

Das Fördermittelmanagement ist in Halver grundsätzlich dezentral organisiert, letztendlich bündelt die Stadt alle Informationen in der Kämmererei. Die Anforderungen für die Akquise und die Fördermittelbewirtschaftung sollte Halver formal vorgeben.

Die Stadt Halver verfolgt nach eigenen Angaben ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Ein schriftlicher Handlungsrahmen, der hierfür strategische Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben fixiert, liegt bisher nicht vor. Einen solchen Rahmen sollte die Stadt schaffen.

Die Betrachtung von einzelnen Aspekten der **Gremienarbeit** in Halver hat gezeigt, dass sowohl die Anzahl der Stadtratsmitglieder als auch die Anzahl der Sitzungen und Dringlichkeitsentscheidungen höher sind als in den anderen Städten des Vergleichs. Die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen steht unter anderem in Zusammenhang mit Vergabeentscheidungen, die durch die Politik getroffen werden.

Die Verwaltung sollte regelmäßig den konkreten Bedarf für Sachleistungen oder Geldwerte an die Fraktionen ermitteln und den Umfang an dieser Ermittlung orientieren. Ebenso sollte sie sich mit den perspektivischen Möglichkeiten der Digitalisierung von Gremiensitzungen befassen.

Für die Durchführung ihrer **Vergabeverfahren** hat die Stadt Halver intern eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese sorgt bei Verfahren ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro für eine rechtssichere und einheitliche Durchführung der Vergabeverfahren. Eine entsprechende Software könnte die Strukturen weiter stärken. Ein Beschluss in den politischen Gremien über die Zuschlagsentscheidung ist aus vergaberechtlicher Sicht nicht erforderlich. Besser für eine zügige Verfahrensabwicklung wäre eine Informationsvorlage im Nachhinein. Für die Überprüfung der Vergabeverfahren hat die Stadt eine entsprechende Controlling-Stelle eingerichtet. Die schlussgerechneten Vergabemaßnahmen weichen 2021 in Halver nur gering von den beauftragten Werten ab. Der interkommunale Vergleich anderer Jahre zeigt eine negativere Einordnung. Um Abweichungen und Nachträge zu minimieren, ist es wichtig die Ursachen zu kennen. Ein Nachtragsmanagement hat die Stadt Halver bisher nicht eingerichtet, auch wird die zentrale Vergabestelle nicht bei der Bearbeitung von Nachträgen beteiligt.

Hinsichtlich der Korruptionsprävention hat die Stadt noch Nachholbedarf. Eine Dienstanweisung, die auch Hinweise zum Sponsoring enthält, wird gerade erarbeitet. Diese sollte die Stadt zeitnah in Kraft treten lassen. Auch fehlt es noch an der notwendigen Feststellung der korruptionsgefährdeten und der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche der Stadtverwaltung.

Als Träger von zwei Grund- und zwei weiterführenden Schulen ist eine funktionierende **Informationstechnik an den Halveraner Schulen** wichtig. Dies ist der Stadt bewusst, so hat sie die pädagogischen Anforderungen in Medienkonzepten und einer entsprechenden Planung gebündelt. Verbessern könnte sie diese guten Voraussetzungen durch einen zeitlichen Horizont der Umsetzung, die Inventarisierung der vorhandenen Ausstattung und eine genauere Zuordnung des Supports der Anwender und Anwenderinnen. Der Betrieb der Schul-IT erfolgt federführend durch die Stadt, nur wenige Arbeitsschritte sind an einen IT-Dienstleister ausgelagert.

Die Digitalisierung der Grundschulen in Halver erfolgt über ein Kontingent an Geräten für die jeweilige Klasse. An den weiterführenden Schulen ist es möglich, dass Schüler und Schülerinnen eigene Geräte im Unterricht nutzen. Dies führt dazu, dass die Ausstattung mit kommunalen IT-Endgeräten in Halver im interkommunalen Vergleich nicht den Median erreicht. Die IT-Sicherheitsstrukturen in Halver erreichen einen hohen Erfüllungsgrad. Dies haben wir anhand ausgewählter Sicherheitsaspekte geprüft. Die guten Standards sollte die Stadt um ein Sicherheitskonzept mit daraus abgeleiteten Maßnahmen erweitern.

Das Aufgabenfeld der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** hat die Stadt Halver gut mit Hilfe einer Checkliste organisiert. So kann die Stadt auch im Vertretungsfall sicherstellen, dass ordnungsbehördliche Bestattungen gewohnt rechtssicher abgewickelt werden. Die rechtlichen Erfordernisse beachtet die Stadt konsequent. In den betrachteten Vergleichsjahren konnte die Stadt Halver den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen durch Guthaben der Verstorbenen vergleichsweise niedrig halten. Auch der Blick auf die Aufwendungen bestätigt ein wirtschaftliches Vorgehen der Stadt, welches nicht zuletzt durch Preisanfragen auf verschiedenen Friedhöfen erzielt wird. Zudem erhebt die Stadt eine Verwaltungsgebühr für ihren Aufwand bei der Durchführung der Bestattung, diese sollte sie an dem tatsächlichen Aufwand orientieren.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Halver

0.2.1 Strukturen

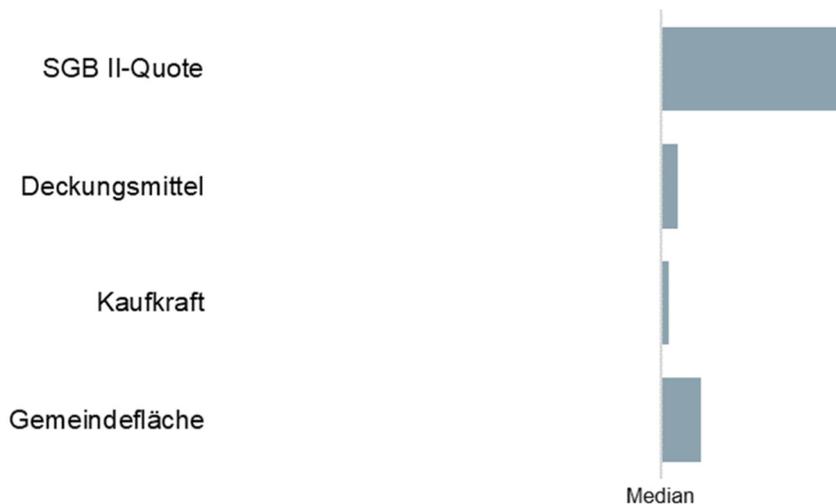
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Halver 2023



Der Anteil der Einwohner der Stadt Halver, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 5,89 Prozent. Diese SGB II-Quote gehört zu den 25 Prozent der höchsten Werte des Vergleichs. Sie befindet sich auf ähnlichem Niveau wie zum Zeitpunkt der letzten Prüfung, damals 6,25 Prozent.

Die allgemeinen Deckungsmittel sind mit 1.537 Euro je Einwohner ebenfalls oberhalb des Median (1.480 Euro je Einwohner). Die Deckungsmittel bestehen grundsätzlich aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die Ertragskraft ist unter anderem auf die Realsteuerhebesätze zurückzuführen. Die Hebesätze in Halver lagen im Vergleichsjahr für die Grundsteuer B auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG), für die Gewerbesteuer leicht darüber. In Relation zu den Kommunen gleichen Größenklasse ergibt sich ein differenziertes Bild. Der Hebesatz der Grundsteuer A und B ist in Halver weit und der der Gewerbesteuer etwas unterdurchschnittlich. Weitergehende Ausführungen dazu enthält der Finanzbericht.

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

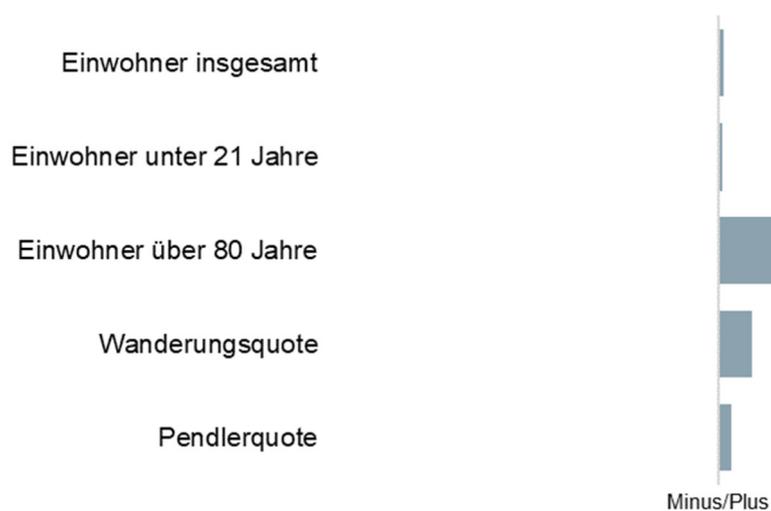
Die Kaufkraft, oder anders ausgedrückt das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Halver rund 26.297 Euro. Dieser Wert ist rund 1,7 Prozent höher als der Median der verglichenen Werte. Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung war der Wert mit 24.209 Euro zwar niedriger, die interkommunale Einordnung war nahezu identisch.

Halver hat mit 77,23 qkm gegenüber dem Durchschnitt der 108 Vergleichskommunen eine größere Gemeindefläche als viele andere.

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 Halver 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.

Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung gehörte Halver zu den Kommunen mit dem stärksten prognostizierten Einwohnerrückgang. Diese Entwicklung ist so nicht eingetreten, die Bevölkerungszahl in Halver ist in den letzten Jahren sogar gestiegen. In Halver sind unter anderem barrierefreie Wohnungen für Ältere errichtet worden. Auch infolgedessen ist besonders der Anteil der lebensälteren Einwohnerinnen und Einwohner gestiegen. Die Bevölkerungsentwicklung profitiert von einem größeren Anteil an Zuzügen im Vergleich zu den Wegzügen. Die hohe Einpendlerquote belegt, dass die Stadt Halver eher als Arbeitsort zu charakterisieren ist.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2017 im März 2018 in einer Ratssitzung der Stadt Halver vor. Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in Halver beraten. Mehrere Empfehlungen, wie die Überarbeitung der Beitragssatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz NRW und die Aktualisierung der Elternbeitragssatzung, oder den Rückbau von nicht mehr genutzten Spiel- und Bolzplätzen, hat die Stadt Halver umgesetzt. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Halver aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets 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:

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

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

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

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

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)

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Halver wurde im Zeitraum Oktober 2022 bis Mai 2024 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Halver hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Halver überwiegend das Vergleichsjahr 2021. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2021 bis 2024 entnommen. Die im Haushalt 2024 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2025 bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung

Olaf Schwickardi/Anika Wolff

| | |
|----------------------------------|-----------------|
| Finanzen | Thomas Siegert |
| Gremienarbeit | Meike Badur |
| Vergabewesen | Christina Hasse |
| Informationstechnik an Schulen | Lars Cramer |
| Ordnungsbehördliche Bestattungen | Meike Badur |

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 02. Mai 2024 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Halver im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 25. Juni 2024

| | |
|-------------------|----------------|
| Im Auftrag | Im Auftrag |
| gez. | gez. |
| Nauber | Wolff |
| 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 | Die Stadt Halver ist gefordert, Konsolidierungsmaßnahmen und Einnahmepotentiale zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die bereinigten Jahresergebnisse sind negativ und zeigen keine zu erwartende Verbesserung. | E1 | Die Stadt Halver ist gefordert geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu eruiieren, vorzubereiten und umzusetzen, um mittel- und langfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen zu können. |
| F2 | Aktuelle Informationen zur Haushaltssituation kann die Stadt Halver nicht liefern. Jahresabschlüsse werden nicht zeitnah aufgestellt. Ein in sich geschlossenes und strategisch ausgerichtetes unterjähriges Finanzberichtswesen ist nicht eingerichtet. Die aktuellen Haushaltspläne sind unvollständig, da belastbare Ist-Zahlen aufgrund der ausstehenden Jahresabschlüsse fehlen. | E2 | Um stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation zu verfügen, sind in Halver umfangreiche Maßnahmen erforderlich. |
| F3 | Die Stadt Halver sieht bislang grundsätzlich davon ab Auszahlungsermächtigungen für ordentliche Aufwendungen sowie für investive Auszahlungen zu übertragen. Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen nimmt sie zu rund 50 Prozent in Anspruch. | E3 | Die Politik und Verwaltung der Stadt Halver sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich auch zu leisten sind. |
| F4 | Die Stadt Halver nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Die konkrete Beantragung und Begleitung der Fördermittelprojekte erfolgt in Mischorganisation zentral sowie dezentral. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. | E4 | Die Stadt Halver sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden. |
| F5 | Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Halver bisher nicht schriftlich fixiert. | E5 | Wir empfehlen der Stadt Halver, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|----------------------|--|------------|--|
| F6 | Die Stadt Halver hat strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen bisher nicht schriftlich fixiert. | E6 | Die Stadt Halver sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. |
| Gremienarbeit | | | |
| F1 | Der Stadtrat der Stadt Halver hat mehr Gremienmitglieder als die Vergleichskommunen. | E1 | Der Stadtrat der Stadt Halver sollte sich vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen. |
| F2 | Die Stadt Halver zahlt Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Dennoch liegt eine aktuelle Bedarfsermittlung nicht vor. | E2 | Die Stadt Halver sollte ihre Bedarfsermittlung dahingehend überprüfen, dass diese den im Erlass geforderten Mindestanforderungen Rechnung trägt. Sie sollte diese regelmäßig aktualisieren. |
| F3 | Die Stadt Halver erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten aus der Entschädigungsverordnung bis auf die Abrechnung der Fahrtkostenerstattung im Bereich der Aufwandsentschädigung | E3 | Die Stadt Halver sollte eine Regelung zur Fahrtkostenerstattung treffen. |
| F4 | Die Stadt Halver arbeitet im Bereich der Gremienarbeit noch nicht vollständig papierlos. Bisher hat die Stadt noch keine Vorkehrungen getroffen, digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen. | E4 | Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Stadt Halver die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren. |
| Vergabewesen | | | |
| F1 | Die Stadt Halver hat ihr Vergabewesen größtenteils gut organisiert. Die getroffenen Regelungen bieten gute Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Verbesserungen sind durch die Nutzung eines Vergabemanagementsystems möglich. Zudem wäre die Beschlussfassung in den politischen Gremien entbehrlich. | E1.1 | Die Stadt Halver sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Vergabeausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist. |
| | | E1.2 | Die Stadt Halver sollte die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen. |
| F2 | Die Stadt Halver verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bisher nicht statt. Eine Controlling-Stelle ist aktuell allerdings eingerichtet worden, die u.a. auch in die Vergabepfung eingebunden werden soll. | E2 | Die Stadt Halver sollte regeln, wie das künftige Controlling in das Vergabeverfahren eingebunden wird. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---------------------------------------|--|------------|---|
| F3 | Die Stadt Halver hat verschiedene Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt als Entwurf vor. Eine Schwachstellenanalyse ist bisher nicht durchgeführt worden. | E3.1 | Die Stadt Halver sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dazu sollte sie die Dienstanweisung in Kraft treten lassen und eine persönliche Bestellung eines Korruptionsbeauftragten vornehmen. |
| | | E3.2 | Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Halver durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden. |
| | | E3.3 | Die Anzeigepflicht der Nebentätigkeit des Hauptverwaltungsbeamten oder der Hauptverwaltungsbeamtin nach § 8 KorruptionsbG sollte die Stadt Halver schriftlich fixieren. |
| | | E3.4 | Die Stadt Halver sollte sicherstellen, dass das Hinweisgeberschutzgesetz so umgesetzt wird, dass eingehende Hinweise vertraulich behandelt werden. Das muss personell und technisch sichergestellt sein. |
| F4 | Die Stadt Halver hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung nicht geregelt. | E4 | Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten. |
| F5 | Die Stadt Halver hat die betrachteten Baumaßnahmen transparent und nachvollziehbar dokumentiert. Der Umfang der Dokumentation ist in Teilbereichen optimierungsfähig. | E5.1 | Die Prüfung der Angemessenheit der Nachtragspreise sollte schriftlich dokumentiert werden. |
| | | E5.2 | Die Beseitigung etwaiger Mängel sollte im Abnahmeprotokoll vermerkt werden. |
| Informationstechnik an Schulen | | | |
| F1 | Insbesondere fehlende formale Regelungen zu den Medienentwicklungs- und Ausstattungsprozessen können die IT-Steuerung an den Schulen der Stadt Halver perspektivisch beeinträchtigen. Auch die fehlende Meilensteinplanung kann den weiteren Digitalisierungsprozess an den Schulen erschweren. Die Aufteilung der Schul-IT auf zwei Fachbereichen kann die Umsetzung von Vertretungsregelungen behindern. | E1.1 | Die Stadt Halver sollte eine zeitliche und sachliche Gliederung der weiteren Digitalisierung erarbeiten. Im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt diese Meilensteinplanungen verbindlich festlegen. |
| | | E1.2 | Die Stadt Halver sollte die IT-Ausstattung der Schulen zeitnah vollständig inventarisieren. Sie sollte perspektivisch doppelte Strukturen vermeiden. |
| | | E1.3 | Die Stadt sollte die Zusammenführung der für die Schul-IT zuständigen Beschäftigten in einer Organisationseinheit prüfen. Hierdurch könnte sie insbesondere Vertretungsregelungen dauerhaft sicherstellen und Schnittstellen verringern. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|--|------------|--|
| | | E1.4 | Die Stadt Halver sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen. Sie sollte hierzu auch die Zusammenarbeit mit den Medienbeauftragten der Schulen definieren. |
| | | E1.5 | Um die Medienentwicklungsplanung zu unterstützen, sollte die Stadt Halver die Einrichtung eines interdisziplinär besetzten Abstimmungsgremiums prüfen. Ihm sollten alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören. Zusammensetzung und Tagungsrhythmus sollte die Stadt im Medienentwicklungsplan verbindlich regeln. |
| | | E1.6 | Die Stadt Halver sollte in ihrem Medienentwicklungsplan den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben. Hierdurch kann sie die aktuell funktionierenden Strukturen auch dauerhaft sicherstellen. |
| F2 | Die Schulen der Stadt Halver erreichen im interkommunalen Vergleich einen hohen Erfüllungsgrad bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten. In verschiedenen Prüfbereichen bestehen jedoch Optimierungspotenziale bei konzeptionellen Aspekten. | E2 | Die Stadt Halver sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen. |
| Ordnungsbehördliche Bestattungen | | | |
| F1 | Die Stadt Halver erhebt zusätzlich zu den Bestattungskosten eine Verwaltungsgebühr. Bisher erfolgt die Erhebung der Verwaltungsgebühr als Pauschalbetrag. | E1 | Die Stadt Halver sollte ihre Verwaltungsgebühr an den tatsächlichen Arbeitsaufwand koppeln. Dazu sollte sie den Verwaltungsgebührenrahmen als Maßgabe beachten. |

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 Halver 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)

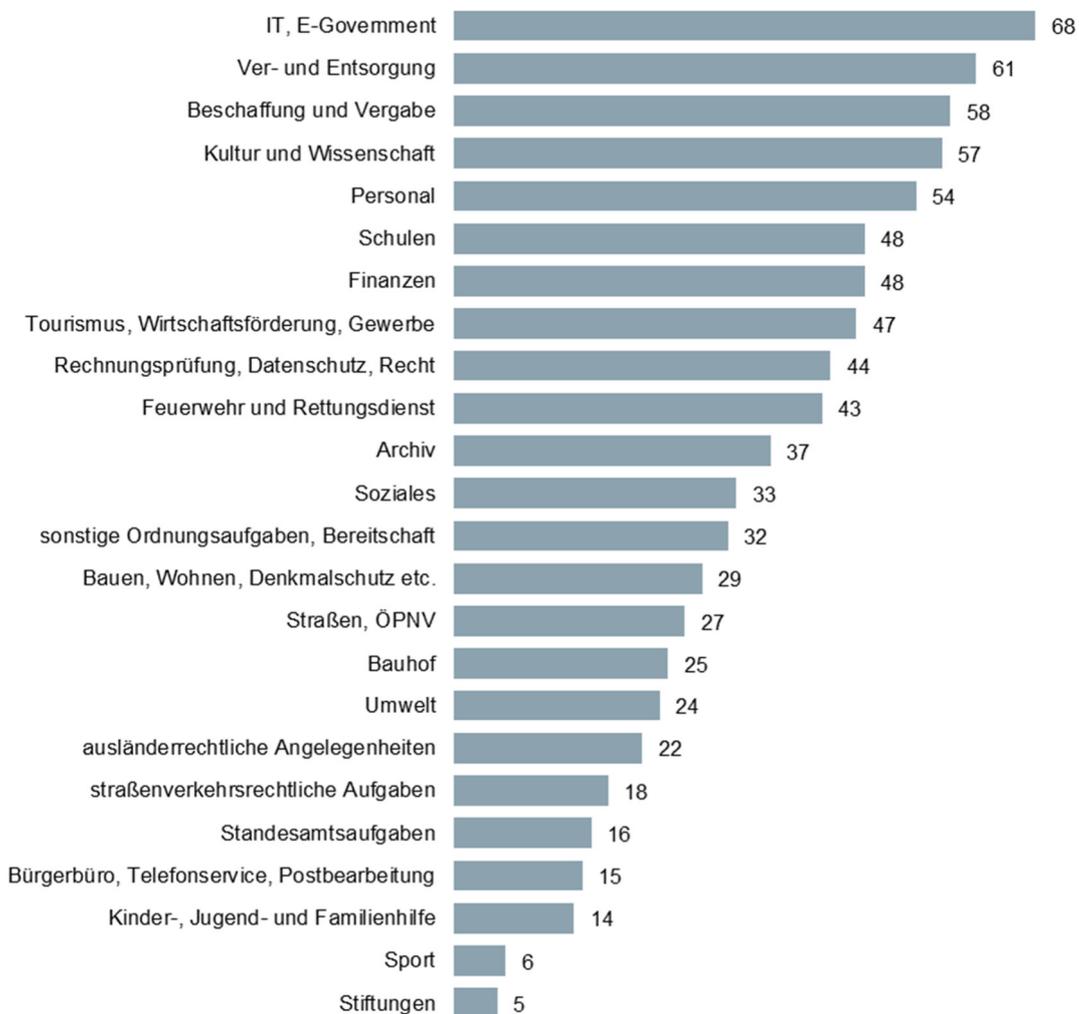
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 79 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

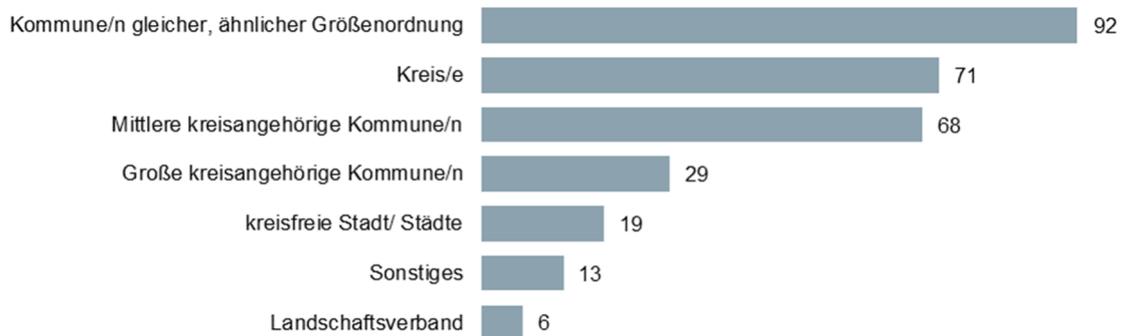


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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



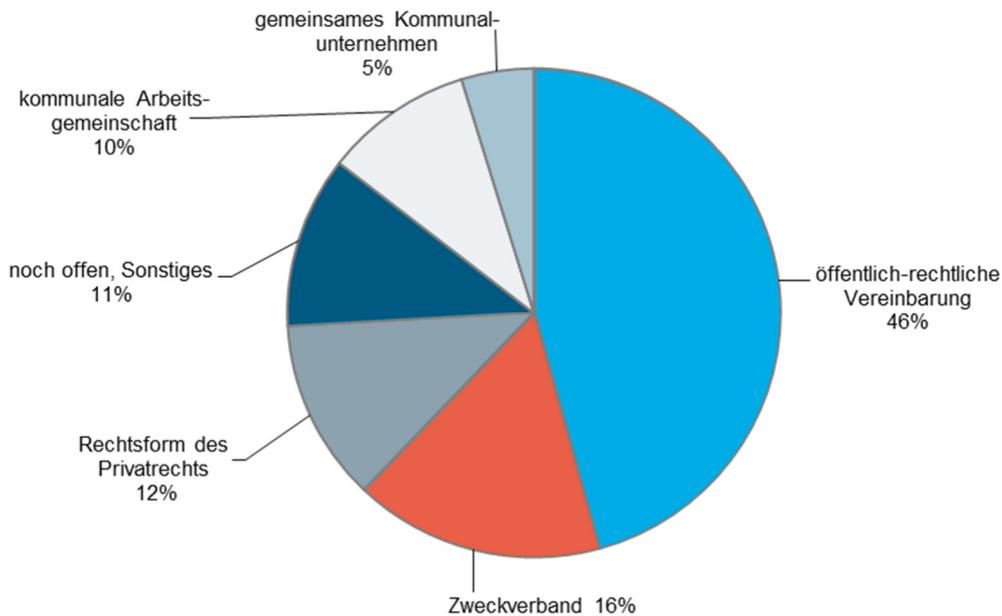
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

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. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. 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 Halver

Die Stadt Halver hat für sich Vorteile in der interkommunalen Zusammenarbeit in den Bereichen IT und Kultur und Wissenschaft erkannt. Diese beiden Aufgabenfelder gehören auch zu den von den Kommunen am häufigsten nachgefragten Kooperationen (vgl. 0.8.1.1). In Halver gehört zum einen die fachliche IT Betreuung durch die Südwestfalen IT dazu, zum anderen der gemeinsame Betrieb der VHS und der Musikschule sowie der Tätigkeiten des Archivwesens. Insgesamt ist die Stadt Halver bisher fünf interkommunale Zusammenarbeiten eingegangen. Die Erfahrungen sind durchweg positiv.

In dem Verbund der Volkshochschule Volmetal arbeiten die Städte Halver, Kierspe und Meinerzhagen mit den Gemeinden Herscheid und Schalksmühle zusammen. In der gleichen Konstellation haben sich die Kommunen für LEADER-Förderprogramme zusammengeschlossen. Durch einzelne Maßnahmen der LEADER-Region „Oben an der Volme“ profitieren die Innenstädte der beteiligten Kommunen. Neben umfangreichen Förderprogrammen mit einem Volumen von rund fünf Mio. Euro, setzt die Stadt Halver auch kleinere Projekte um. Dazu gehört die Beleuchtung von Kunstwerken, genauso wie die Anlegung eines Bienenlehrpfads.

Als häufige Organisationsform der Zusammenarbeit haben die Kommunen mit 46 Prozent die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (vgl. 0.8.1.4) benannt. Diese nutzt die Stadt Halver ebenfalls bei der Bündelung der Aufgaben, genau wie eine kommunale Arbeitsgemeinschaft oder den Zusammenschluss zu einem Zweckverband.

Die Kooperationspartner der dargestellten Einheiten der Volkshochschule und der LEADER-Region sind wiederum die Städte Meinerzhagen und Halver und die Gemeinde Schalksmühle. Dies sind Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung. Dies entspricht dem Trend bei den abgefragten Kommunen, wie unter 0.8.1.3 in der Grafik dargestellt.

Viele Kommunen planen zukünftig weitere Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit, zum Beispiel für Tätigkeiten des Archivs (s. 0.8.1.2). Dies hat die Stadt Halver mit den Städten Kierspe und Meinerzhagen bereits umgesetzt. Der, bei der Stadt Meinerzhagen beschäftigte Archivar, ist aufgrund einer Kooperation auch für die beiden anderen Städte tätig. Potenzial für weitere Zusammenarbeit bietet nach Ansicht der Stadt Halver zukünftig möglicherweise der Klimaschutz.

Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit ist bei den Kommunen zu 82 Prozent die Sicherung der Aufgabenerledigung (0.8.1.5). Dies sieht auch die Stadt Halver so. Daneben ist ihr der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit und das Ausschöpfen des Entwicklungspotenzials der Region wichtig.

Bei der Zusammenarbeit sind der Stadt Halver gegenseitiges Vertrauen und eine Kooperation auf Augenhöhe besonders wichtig. Dieses gleichberechtigte Handeln aller Beteiligten ist auch den anderen befragten Kommunen besonders wichtig, vgl. 0.8.1.6.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 84 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 Halver.

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:

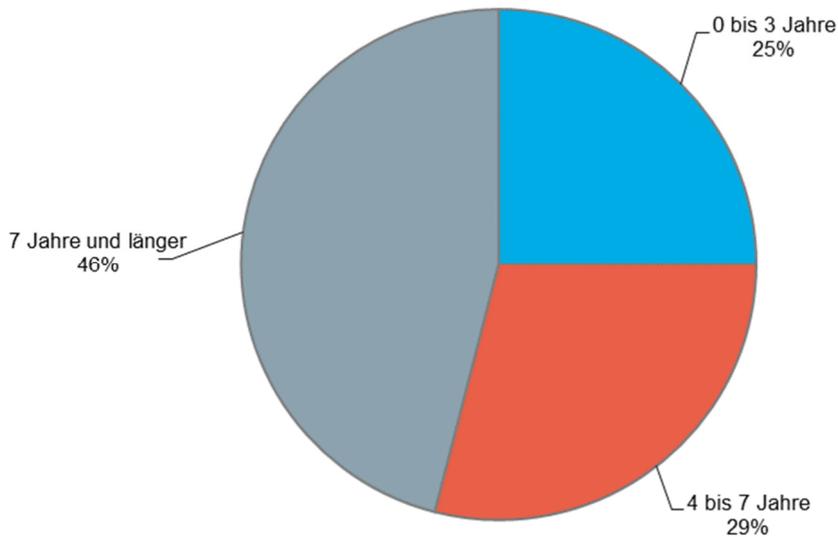
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 69 von 84 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in fünf Fällen (Sechs 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.

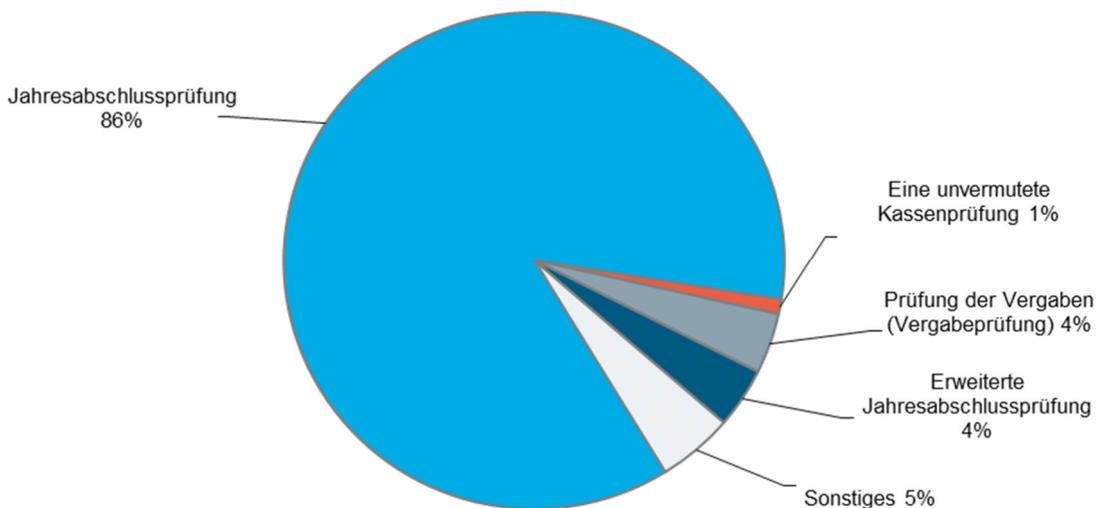
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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.

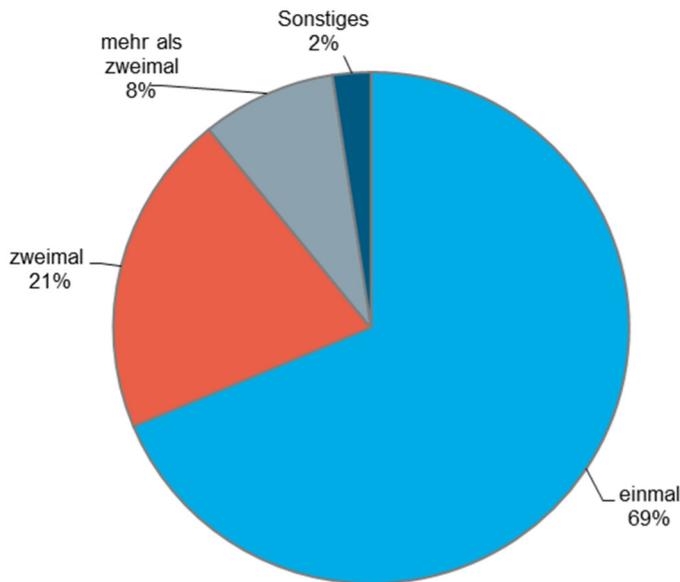
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

In der Stadt Halver werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen.

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

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018.

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

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

Für die Stadt Halver besteht ein hoher **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Dieser ergibt sich im Wesentlichen aus den negativ geplanten Jahresergebnissen sowie der unterdurchschnittlichen **Eigenkapitalausstattung**.

Die Stadt kann jedoch im gesamten Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2020 ihren **Haushalt** ausgleichen bzw. fiktiv ausgleichen und verfügt zum Prüfungszeitpunkt wieder über eine Ausgleichsrücklage. Damit unterliegt sie nach dem Ende der Teilnahme am Stärkungspakt keinen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen mehr.

Von 2015 bis 2020 kann die Stadt nur bedingt positive Jahresergebnisse erzielen. In Summe betragen diese 3,61 Mio. Euro. Ermöglicht wurde dies durch die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen. Hierdurch hat die Stadt Halver im Betrachtungszeitraum **Konsolidierungshilfe** in Höhe von 6,45 Mio. Euro erhalten. Die Ausgleichsrücklage beträgt zum 31. Dezember 2020 5,45 Mio. Euro.

Die strukturelle Haushaltssituation stellt sich 2020 ebenfalls kritisch dar. Das verdeutlicht die Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“. Hiernach zeigt sich, dass die Stadt das positive Jahresergebnis 2020 vor allem durch die Konsolidierungshilfe sowie die Gewerbesteuerausgleichszahlung erreicht hat.

In der **Ergebnis- und Finanzplanung** ab 2021 plant die Stadt meist negative Jahresergebnisse. In Summe werden Verluste in Höhe von 6,27 Mio. Euro erwartet. Unter Bereinigung der geplanten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG i. H. v. 4,47 Mio. Euro liegt das summierte Defizit bei 10,74 Mio. Euro. In beiden Fällen droht der vollständige Verzehr der Ausgleichsrücklage.

Bei den **Gesamtverbindlichkeiten** weist die Stadt Halver eine überdurchschnittliche Situation auf. Trotz einer Tilgung von Schulden im liegen diese einwohnerbezogen über dem interkommunalen Median.

Haushaltssteuerung

Die Jahresergebnisse der Stadt Halver sind vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Die Stadt ist daher gefordert, geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu eruiieren und vorzubereiten, um langfristig den Haushalt ausgleichen zu können.

Die Stadt Halver kann aktuelle Informationen zur Haushaltssituation nicht liefern, da **Jahresabschlüsse** nicht zeitnah aufgestellt sind.

Aktuell wird die Software der Finanzbuchhaltung umgestellt. Hiernach sollen die offenen Jahresabschlüsse aufgestellt werden. Auch ist der Aufbau eines **Finanzberichtswesens** derzeit in Vorbereitung.

Die Stadt Halver hat im Betrachtungszeitraum keine **Ermächtigungsübertragungen** vorgenommen. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze bei den investiven Auszahlungen nutzt die Stadt circa zu 50 Prozent.

Für das **Fördermittelmanagement** sowie für das **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Stadt Halver noch keinen schriftlich verbindlichen Handlungsrahmen fixiert. Dies könnte entweder in einer Dienstanweisung oder Richtlinie erfolgen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

Dabei untersucht die gpaNRW, inwieweit die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,

- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergänzende Berechnungen.

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder externe Ereignisse aus, die für sie weder absehbar noch planbar sind. Dies gilt aktuell z. B. für den Ukraine-Krieg und noch immer für die Corona-Pandemie. Die gpaNRW geht, soweit möglich, in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen dieser Effekte auf den Haushalt der Stadt Halver ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Halver 2015 bis 2024

| Haushaltsjahr | Haushaltsplan (HPI) | Jahresabschluss (JA) | Gesamtabschluss (GA)* | In dieser Prüfung berücksichtigt |
|---------------|---------------------|----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| 2015 | bekannt gemacht | festgestellt | aufgestellt | HPI / JA / GA |
| 2016 | bekannt gemacht | festgestellt | aufgestellt | HPI / JA / GA |
| 2017 | bekannt gemacht | festgestellt | aufgestellt | HPI / JA / GA |
| 2018 | bekannt gemacht | festgestellt | aufgestellt | HPI / JA / GA |
| 2019 | bekannt gemacht | festgestellt | nicht erforderlich | HPI / JA |
| 2020 | bekannt gemacht | festgestellt | nicht erforderlich | HPI / JA |
| 2021 | bekannt gemacht | noch offen | nicht erforderlich | HPI |
| 2022 | bekannt gemacht | noch offen | nicht erforderlich | HPI |
| 2023 | bekannt gemacht | noch offen | nicht erforderlich | HPI |
| 2024 | bekannt gemacht | noch offen | nicht erforderlich | HPI |

* Die Stadt Halver erstellt seit dem Haushaltsjahr 2019 keinen Gesamtabschluss mehr (größenabhängige Befreiung gemäß § 116a GO NRW).

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2014 berücksichtigt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Haushaltsjahr 2015. Die Gesamtabschlüsse sind bis zum Jahr 2018 aufgestellt und mit in die Prüfung einbezogen. Für die Jahre ab 2021 konnte die Stadt Halver im Zeitraum der Prüfung keine Jahresabschlüsse vorlegen.

Die im Haushalt 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis einschließlich 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Halver kann den Haushalt im gesamten Betrachtungszeitraum ausgleichen sowie zeitweise eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Damit unterliegt sie nach dem Ende der Teilnahme am Stärkungspakt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr und ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Halver 2015 bis 2024

| Haushaltsstatus | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ausgeglichener Haushalt | | | | | | | | X | | |
| Fiktiv ausgeglichener Haushalt | | | | | | | | | X | X |
| Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage | | | | | | | | | | |
| Haushaltssicherungskonzept genehmigt | | | | | | | | | | |
| Haushaltssanierungsplan genehmigt | X | X | X | X | X | X | X | | | |
| Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt | | | | | | | | | | |
| Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt | | | | | | | | | | |

Die **Stadt Halver** nahm bis zum Haushaltsjahr 2021 am Stärkungspakt teil. Aufgrund der hier beschlossenen und umgesetzten Maßnahmen konnte die Stadt ihren Haushaltssanierungsplan genehmigungsfähig gestalten und die anschließenden Haushaltspläne ausgleichen bzw. für 2023 sowie 2024 im Plan fiktiv ausgleichen.

Endgültige Jahresabschlüsse ab 2021 lagen zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen Halver 2015 bis 2020 (IST)*

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro | -1.481 | -31 | -328 | 3.250 | 733 | 1.462 |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3.983 | 5.445 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 16.565 | 16.398 | 16.106 | 19.379 | 16.088 | 17.290 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | 8,22 | 0,19 | 2,00 | pos. Ergebnis | pos. Ergebnis | pos. Ergebnis |

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

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

Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt Halver ab 2018 positive Jahresergebnisse erzielen. Dadurch konnte die Ausgleichsrücklage wiederaufgebaut werden und beträgt zum 31. Dezember 2020 5,45 Mio. Euro.

Die weitere geplante Entwicklung der Jahresergebnisse verdeutlicht folgende Tabelle.

Jahresergebnisse und Rücklagen Halver in Tausend Euro 2021 bis 2027 (PLAN)*

| Kennzahlen | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro | 533 | 807 | -158 | -1.458 | -2.949 | -1.691 | -1.350 |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 5.978 | 6.785 | 6.627 | 5.169 | 2.220 | 529 | 0 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 17.290 | 17.290 | 17.290 | 17.290 | 17.290 | 17.290 | 16.469 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | pos. Ergebnis | pos. Ergebnis | 0,7 | 6,1 | 13,1 | 8,7 | 7,6 |

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

Trotz einiger positiver Jahresergebnisse in den zurückliegenden Jahren plant die Stadt Halver in den kommenden Jahren vermehrt negative Jahresergebnisse.

Die Ausgleichsrücklage kann die geplanten Defizite jedoch im Betrachtungszeitraum nicht vollständig kompensieren. Daher ist zu erwarten, dass die Ausgleichsrücklage ab 2027 komplett verzehrt ist.

Ein globaler Minderaufwand nach § 75 GO NRW wurde in der Haushaltsplanung nicht angesetzt. Ab 2024 sind keine weiteren außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG¹⁰ eingeplant.

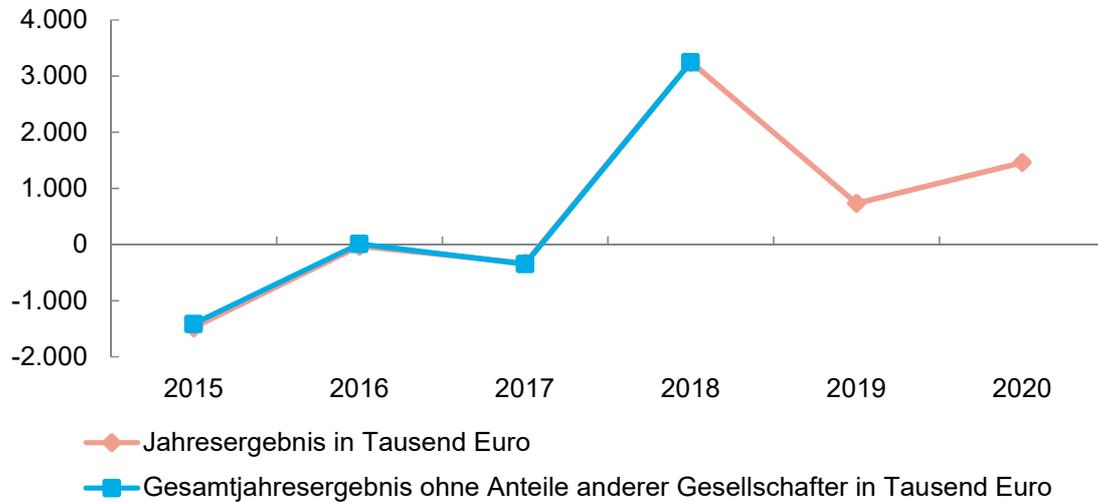
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum erhält die Stadt Halver Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen. Mit diesen konnte die Stadt Halver ab 2018 positive Jahresergebnisse erzielen. Im Vergleich mit anderen Kommunen liegt das Jahresergebnis 2020 exklusive Stärkungspaktmittel unter dem interkommunalen Durchschnitt.

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.

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)

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Halver in Tausend Euro 2015 bis 2020



Die **Stadt Halver** erwirtschaftet ab dem Jahr 2018 positive Jahresergebnisse. In diesem Jahr bewirkten vor allem die stark gesunkenen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen eine einmalige Ergebnisverbesserung. Aufgrund der finanzwirtschaftlichen Dominanz des Kernhaushaltes weicht das Gesamtjahresergebnis aus dem Gesamtabchluss nur wenig vom Jahresergebnis des Kernhaushaltes ab und kann damit vernachlässigt werden.

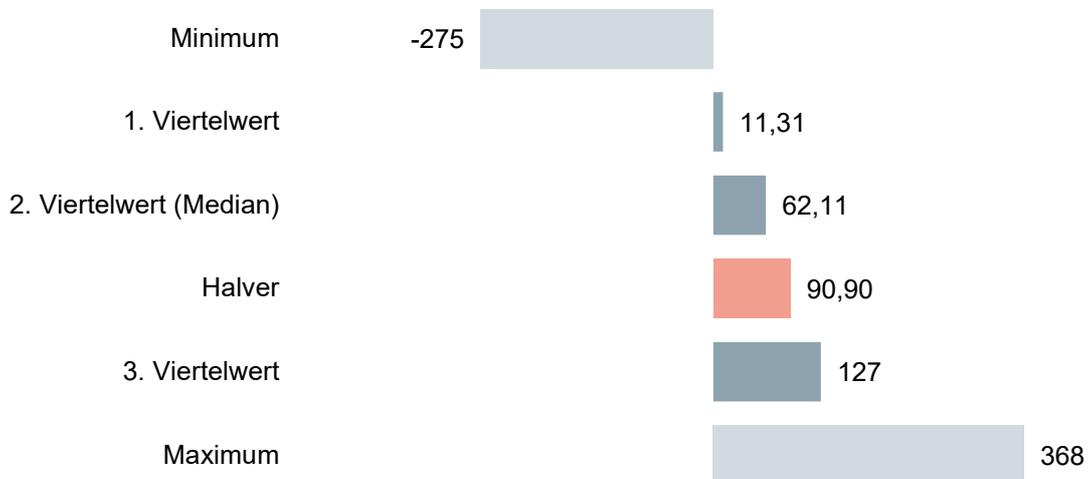
In den betrachteten Ist-Jahren wurden keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG bilanziert.

Aufgrund der Teilnahme am Stärkungspakt hat die Stadt Halver im Betrachtungszeitraum Konsolidierungshilfe in Höhe von 6,45 Mio. Euro erhalten. Dies führte durchschnittlich zu einer jährlichen Ergebnisverbesserung von 1,07 Mio. Euro.

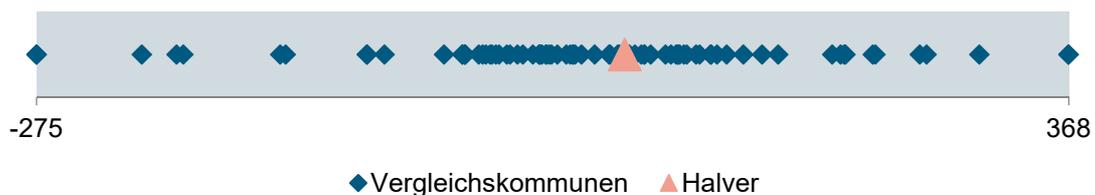
Mit diesen konnte die Stadt Halver im Betrachtungszeitraum in Summe Jahresüberschüsse von 3,61 Mio. Euro erwirtschaften.

Das einwohnerbezogene Jahresergebnis stellt die gpaNRW nachstehend in den interkommunalen Vergleich.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit dem positiven Jahresergebnis 2020 inklusive Stärkungspaktmitteln liegt die Stadt Halver für das Jahr 2020 im Mittelfeld der kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Wichtig zu beachten ist hierbei, dass die Stadt Halver im Jahr 2020 Stärkungspaktmittel von 1,23 Mio. Euro erhalten hat. Ohne diesen Sondereffekt läge das Jahresergebnis bei nur noch 228 Tausend Euro. Das Jahresergebnis 2020 je Einwohner ohne Stärkungspaktmittel liegt bei 14 Euro je Einwohner und damit weit unter dem Median 2020.

Für das Jahr 2021 liegt der Median des Jahresergebnisses je Einwohner bei 118 Euro.

Für das Jahr 2022 liegt der Wert bei 190 Euro.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres

2020 sowie die Konsolidierungshilfe des Stärkungspaktes in die Durchschnittwertberechnung einbezogen. 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.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ Halver in Tausend Euro 2020

| Grund- und Kennzahlen | 2020 |
|---|---------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro | 1.462 |
| Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro | 13.803 |
| Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro | -12.341 |
| Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro | 11.541 |
| Bereinigung der Konsolidierungs- und Sonderhilfe StPaktG | -1.234 |
| Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro | -2.034 |

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

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Halver fällt um etwa 3,49 Mio. Euro schlechter aus, als das von den stark schwankenden Ertrags- und Aufwandspositionen beeinflusste Jahresergebnis 2020.

Die Konsolidierungshilfe und die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von insgesamt 1,23 Mio. Euro, die die Stadt 2020 vom Land erhalten hat, sind keine nachhaltigen Erträge und werden daher als Sondereffekt bereinigt dargestellt.

Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs waren 2020 in Summe um ca. zwei Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020. So war allein beispielsweise die Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (insbesondere die Gewerbesteuerausgleichszahlungen) um rund drei Mio. Euro höher als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Insofern war das Jahr 2020 durch die Gewerbesteuerausgleichszahlungen für die Stadt ein eher ertragsstarkes Jahr.

Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2020 damit nicht in vollem Umfang die tatsächliche strukturelle Lage der Stadt Halver wider.

Der Verlauf der erzielten und geplanten Jahresergebnisse ohne die hier mit Durchschnittswerten ersetzten Schwankungspositionen ist Gegenstand des Kapitels 1.4.1 („Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“).

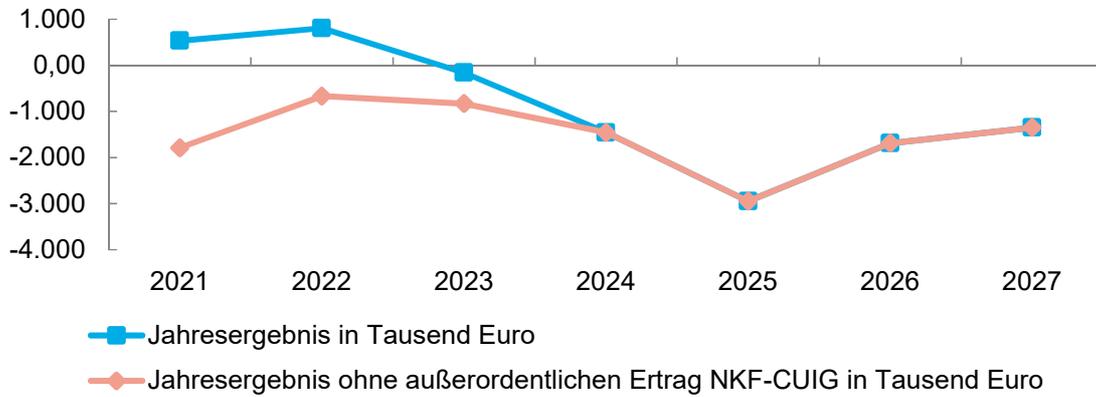
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Im Rahmen der Haushaltsplanung der Stadt Halver ist zu erwarten, dass die Ausgleichsrücklage komplett durch erwartete Defizite aufgezehrt wird. Auch könnten im Ansatz der Aufwendungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen.

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 Halver in Tausend Euro 2021 bis 2027 (Plan)



Die **Stadt Halver** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für den Zeitraum 2021 bis 2027 ein Defizit von summiert 6,27 Mio. Euro.

Zudem plant die Stadt im genannten Zeitraum außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG i. H. v. 4,47 Mio. Euro auszuweisen. Ohne diesen läge das summierte Defizit bei 10,74 Mio. Euro. Halver muss nach dem NKF-CUIG die aus der Corona-Pandemie sowie aus dem Ukraine-Krieg voraussichtlich folgenden Haushaltsbelastungen ermitteln und mit einem außerordentlichen Ertrag fiktiv ausgleichen.

Die Ausgleichsrücklage ist in beiden Fällen nicht ausreichend, um alle geplanten Verluste ausgleichen zu können.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

| Kennzahlen | 2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro | 2027 in Tausend Euro | Differenz in Tausend Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|---------------------------------------|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Erträge | | | | |
| Gewerbesteuer | 6.581 (8.980) | 10.225 | 3.644 (1.245) | 6,5 (1,9) |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 8.435 (8.282) | 9.788 | 1.353 (1.506) | 2,1 (2,4) |

| Kennzahlen | 2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tausend Euro | 2027 in Tausend Euro | Differenz in Tausend Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|---|--|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 1.900 (1.506) | 1.936 | 36 (430) | 0,3 (3,6) |
| Schlüsselzuweisungen vom Land | 668 (1.359) | 2.587 | 1.919 (1.228) | 21,3 (9,6) |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 6.517 | 6.975 | 458 | 1,0 |
| Übrige Erträge | 17.633 | 15.918 | -1.714 | -1,5 |
| Aufwendungen | | | | |
| Personalaufwendungen | 5.759 | 8.225 | 2.466 | 5,2 |
| Versorgungsaufwendungen | 949 | 895 | -54,14 | -0,8 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 7.446 | 7.630 | 184 | 0,3 |
| Allgemeine Kreisumlage | 9.920 | 12.348 | 2.427 | 3,2 |
| Übrige Aufwendungen | 16.198 | 18.145 | 1.947 | 1,6 |

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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.

Die Haushaltsplanung 2024 für den Zeitraum 2024 bis 2027 basiert u.a. auf dem verabschiedeten Gemeindefinanzierungsgesetz, auf den Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung der Steuereinnahmen sowie auf den Werten des Märkischen Kreises zur Kreisumlage für die kommenden Haushaltsjahre.

Da für den Zeitraum ab 2020 keine Ist-Daten aus Jahresabschlüssen vorlagen, wurde der Zeitraum der Plandatenanalyse um die Plandaten aus den Haushaltsplänen 2021 bis 2023 ergänzt.

Hierdurch umfasst der Horizont der Plandaten sieben Jahre, was eine tiefergehende Analyse der Plandaten, aufgrund der fehlenden Ist-Daten als Ausgangspunkt der weiteren Planungen, der Stadt Halver erschwert.

Zusammenfassend plant die Stadt Halver bei ihren **Erträgen** durchweg leichte Steigerungen, insbesondere, wenn auf die Durchschnittswerte abgestellt wird. Anhaltspunkte dafür, dass in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken im Ansatz der Erträge liegen, sind nicht erkennbar.

Bei der überschlägigen Betrachtung der Planung der **Aufwendungen** der Stadt Halver fällt auf, dass abgesehen vom Ansatz der Personalaufwendungen (+ 5,2 Prozent) viele Aufwandsarten mit eher geringen Wachstumsraten angesetzt sind. Der gesamte Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen soll sogar weitgehend konstant bleiben. Dies setzt, insbesondere bei Einbeziehung der aktuellen Inflation, umfangreiche Konsolidierungsbemühungen voraus.

Hieraus können sich bei dem Ansatz der Aufwendungen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für die Stadt Halver ergeben.

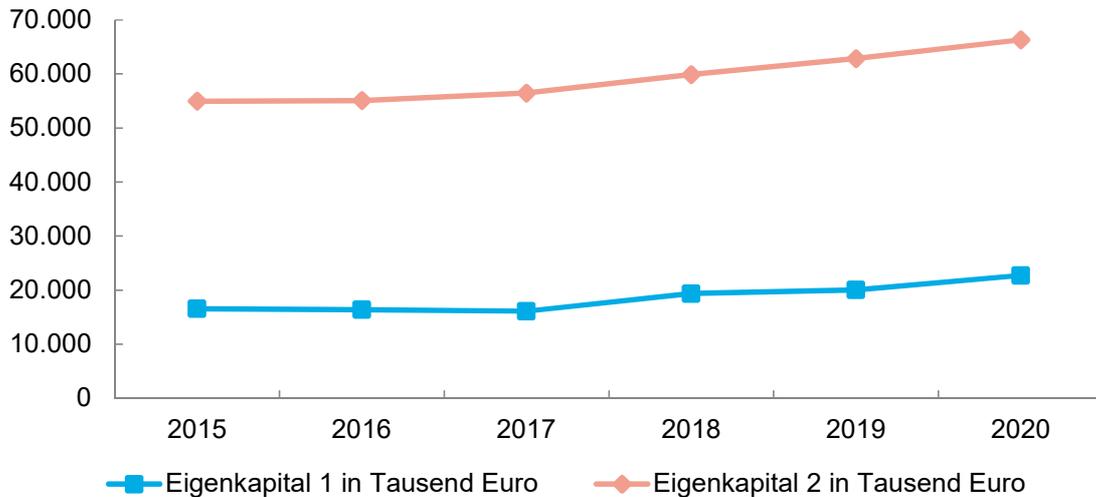
Grundsätzlich bestehen bei der mittelfristigen Haushaltsplanung über mehrere Jahre neben zusätzlichen auch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage zum Beispiel ist aufgrund der individuellen Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch sind grundsätzlich die Auswirkungen des Ukraine-Krieges, der Energie- und Gaskrise, der Inflations- und Zinsentwicklung sowie die Zahl der geflüchteten Menschen nicht bekannt und damit nur mit hoher Unsicherheit im kommunalen Haushaltsplan abbildbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt Halver mit Hilfe der Stärkungspaktmittel Eigenkapital aufbauen. Die Eigenkapitalquoten Halvers zählen zu den Werten der Kommunen mit geringen Eigenkapitalquoten.

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 Halver in Tausend Euro 2015 bis 2020

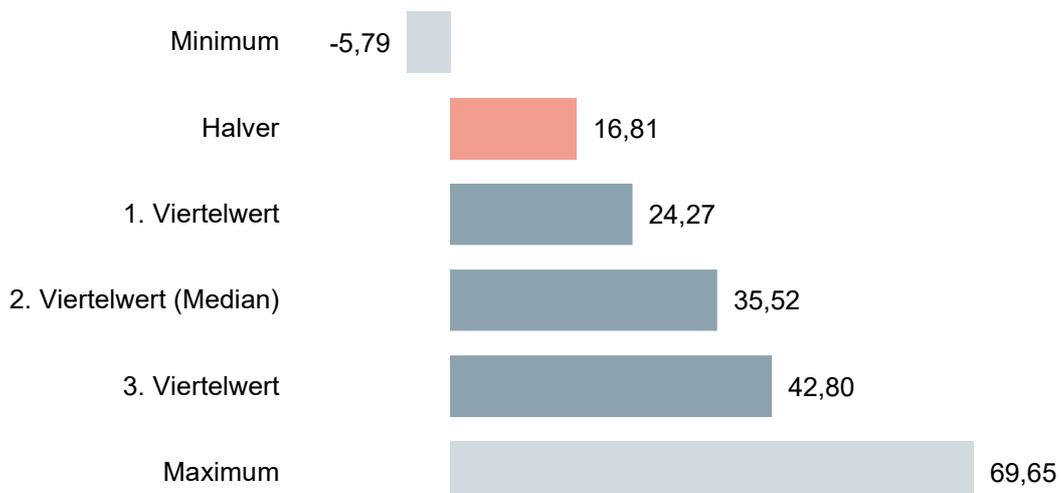


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichtes.

In den Jahren 2015 bis 2020 konnte die **Stadt Halver** teilweise Überschüsse ausweisen und so die Ausgleichsrücklage um rund 3,61 Mio. Euro auf rd. 5,45 Mio. Euro erhöhen. Aufgrund der Teilnahme am Stärkungspakt hat die Stadt Halver im Betrachtungszeitraum ergebnisverbessernde Konsolidierungshilfe in Höhe von 6,45 Mio. Euro erhalten. Der Aufbau der Ausgleichsrücklage erfolgte damit nicht aus eigener Kraft, sondern aus Stärkungspaktmitteln.

Im Ergebnis weist die Stadt Halver somit eine Eigenkapitalquote 1 von rd. 17 Prozent aus. Im interkommunalen Vergleich erzielt sie bei den Eigenkapitalquoten 1 und 2 unterdurchschnittliche Werte. Diese gehören zu dem Viertel der niedrigsten Werte.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

| Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 49,03 | 21,56 | 59,17 | 67,70 | 76,67 | 86,70 | 82 |

Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant die Stadt Halver bis einschließlich 2027 negative Jahresergebnisse. Diese würden das Eigenkapital im Planungszeitraum um 6,27 Mio. Euro reduzieren.

Die Ausgleichrücklage beträgt jedoch zum 31. Dezember 2020 lediglich 5,45 Mio. Euro.

Die Haushaltspläne bis 2027 werden darüber hinaus durch die geplanten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen in Höhe von insgesamt 4,47 Mio. Euro begünstigt. Beginnend mit dem Jahr 2026 muss die Stadt Halver die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder verrechnet sie diese im Jahr 2026 mit der allgemeinen Rücklage (§ 6 Abs. 2 NKF-CUIG) oder sie schreibt diese jährlich über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2026 ab (§ 6 Abs. 1 NKF-CUIG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2026 zu einer Belastung von rund 90 Tausend Euro jährlich, welche die Kommune zusätzlich kompensieren muss, um kein Eigenkapital abzubauen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

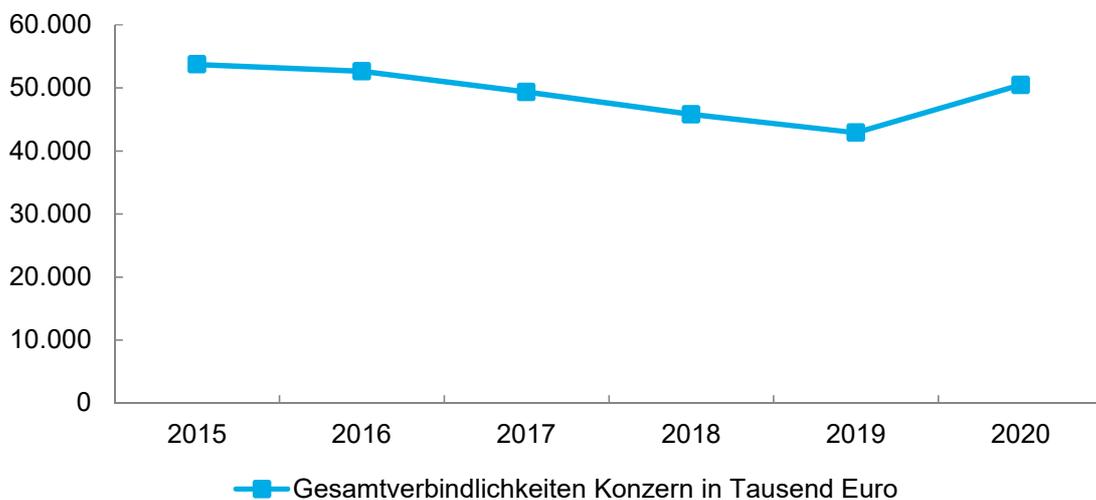
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Schulden der Stadt Halver sowie die Gesamtverbindlichkeiten sind im interkommunalen Vergleich hoch. Aufgrund des zukünftigen Finanzbedarfs wird die Verschuldung zudem zukünftig deutlich ansteigen.

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 Halver in Tausend Euro 2015 bis 2020



Die einzelnen Positionen der dargestellten Gesamtverbindlichkeiten stehen in den Tabellen 5 und 6 der Anlage dieses Teilberichtes.

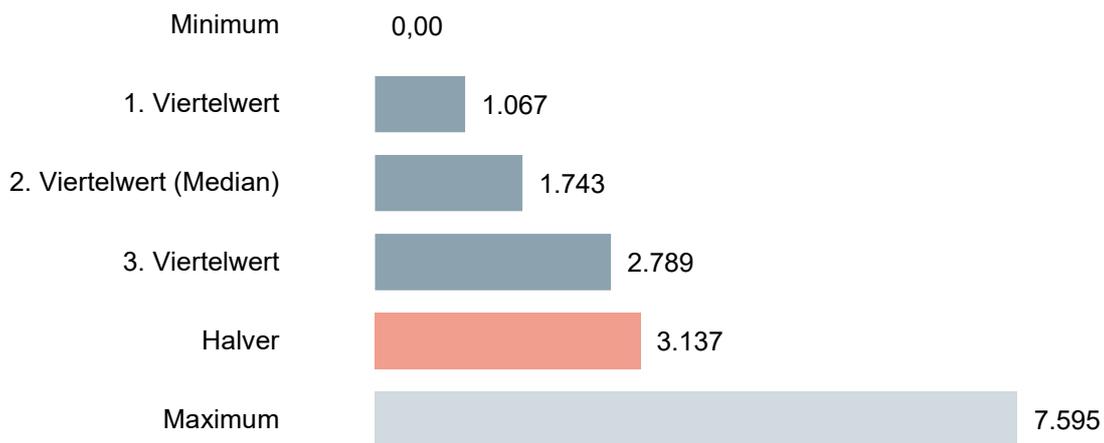
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Halver verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher 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.

Die Stadt Halver wies im Jahr 2015 Gesamtverbindlichkeiten, inkl. der erhaltenen Anzahlungen, in Höhe von 53,71 Mio. Euro aus. Dieser Wert sank bis zum Jahr 2020 auf 50,46 Mio. Euro. Der überwiegende Anteil der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns (Stadt Halver sowie Stadtwerke Halver GmbH) bezieht sich auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts:

- Ihre Investitionskredite konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum von 23,31 Mio. Euro auf 18,58 Mio. Euro reduzieren.

- Die aufgenommenen Liquiditätskredite belaufen sich zum Stichtag 31. Dezember 2020 auf 20,32 Mio. Euro.
- Des Weiteren stiegen die passivierten erhaltenen Anzahlungen von 2,63 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 3,94 Mio. Euro sowie die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen von 1,96 Mio. Euro auf 3,95 Mio. Euro im Jahr 2020.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Halver zeigt sich ebenfalls die angespannte Finanzlage. Die Verschuldung der Stadt je Einwohner liegt über dem dritten Viertelwert und ist damit im interkommunalen Vergleich als hoch einzuordnen.

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.

Die Stadt Halver konnte hierzu keine entsprechenden Daten und Informationen aus ihrer Anlagenbuchhaltung generieren. Damit lagen zur Prüfung des Zustands des Gebäude- und Infrastrukturvermögens keine ausreichend belastbaren Daten vor.

Die Stadt Halver führt im Jahr 2024 eine neue Software zur Finanzbuchhaltung ein.

Nach einer grundsätzlichen Einschätzung bestehen bei einem nicht unerheblichen Teil des Gebäude- und Infrastrukturvermögens der Stadt Halver tendenziell eher geringere Restnutzungsdauern.

Um das kommunale Vermögen zu erhalten plant die Stadt zum Beispiel folgende Investitionen:

- Umbau Lindenhofschule,
- Anschaffung dezentraler Lüftungsanlagen,
- Kanalrenovierungen und
- Straßenerneuerungsmaßnahmen.

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit Halver 2021 bis 2027 in Tausend Euro (Plan)

| | Ansatz 2021 | Ansatz 2022 | Ansatz 2023 | Ansatz 2024 | Ansatz 2025 | Ansatz 2026 | Ansatz 2027 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden | 97 | 1.282 | 4.380 | 1.863 | 1.666 | 452 | 120 |
| Auszahlungen für Baumaßnahmen | 19.562 | 19.325 | 16.179 | 11.826 | 15.160 | 10.459 | 2.563 |
| Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Anlagegütern | 1.294 | 2.458 | 1.461 | 1.772 | 1.066 | 855 | 651 |
| Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen | 0 | 0 | 5.074 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | Ansatz 2021 | Ansatz 2022 | Ansatz 2023 | Ansatz 2024 | Ansatz 2025 | Ansatz 2026 | Ansatz 2027 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Auszahlungen aus Investitionstätigkeit | 20.954 | 23.637 | 27.666 | 16.033 | 18.464 | 11.765 | 3.333 |

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.

- Die Stadt Halver weist im Planungszeitraum einen Finanzbedarf von rund 77 Mio. Euro aus. Dieser soll zu großen Teilen durch Kreditaufnahmen gedeckt werden.

Zum 31. Dezember 2020 bestehen bereits Schulden von 50,46 Mio. Euro.

Salden der Finanzplanung Halver in Tausend Euro 2021 bis 2027

| Kennzahlen | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -315 | -322 | 1.906 | -2.893 | -3.173 | -686 | -633 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | -13.187 | -11.977 | -20.622 | -6.773 | -10.297 | -7.785 | 7 |
| = Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag | -13.503 | -12.298 | -18.716 | -9.666 | -13.470 | -8.471 | -626 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | 10.076 | 10.210 | 18.554 | 4.379 | 8.022 | 3.669 | -3.164 |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | -3.426 | -2.087 | -163 | -5.287 | -5.448 | -4.802 | -3.790 |

In den vergangenen Jahren konnte die Stadt Halver keinen relevanten Bestand an eigenen liquiden Mitteln aufbauen. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 bestehen liquide Mittel von 288 Tausend Euro bei Liquiditätskrediten im Umfang von 20,32 Mio. Euro.

Der Blick auf die geplanten Abflüsse an liquiden Mitteln zeigt darüber hinaus einen deutlichen Finanzbedarf von rund 77 Mio. Euro im Planungszeitraum. Dieser soll zu großen Teilen durch Kreditaufnahmen gedeckt werden.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Halver die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Halver ist gefordert, Konsolidierungsmaßnahmen und Einnahmepotentiale zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die bereinigten Jahresergebnisse sind negativ und zeigen keine zu erwartende Verbesserung.

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 die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG¹¹ sowie um Sondereffekte.

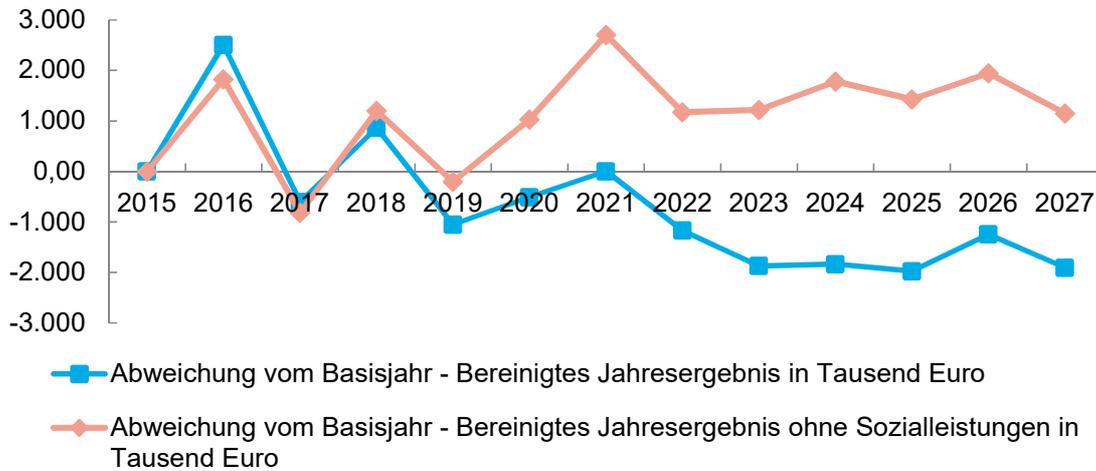
Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Halver ermittelten pandemie- und 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 Halver** 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 2015 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

¹¹ Stärkungspaktgesetz

Bereinigte Jahresergebnisse in Abweichung zum Basisjahr Halver in Tausend Euro 2015 bis 2027*



* 2015 bis 2020: IST, 2021 bis 2027: PLAN

Das Basisjahr 2015 wird in der obigen Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Für das Basisjahr beträgt das bereinigte Jahresergebnis -11,82 Mio. Euro.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). der Stadt Halver. Im Gesamtverlauf zeigt sich bereits hier eine weitere Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Situation der Stadt auf ein bereinigtes Jahresergebnis von -13,74 Mio. Euro im Jahr 2027.

Unter Einbeziehung der Belastung der Haushalte der Stadt Halver mit Sozialleistungen (roter Graph), zeigt sich, dass Sozialleistungen den Haushalt stark belasten. Dennoch liegt das bereinigte Jahresergebnis auch ohne Sozialleistungen mit -6,89 Mio. Euro im negativen Bereich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver ist gefordert geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu eruiieren, vorzubereiten und umzusetzen, um mittel- und langfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen zu können.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Realsteuer-Hebesätze Halver 2015 bis 2024

| Grund- und Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hebesatz Grundsteuer A | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 230 | 250 |
| Hebesatz Grundsteuer B | 430 | 430 | 430 | 430 | 430 | 430 | 430 | 430 | 493 | 550 |
| Hebesatz Gewerbesteuer | 423 | 423 | 423 | 423 | 423 | 423 | 423 | 423 | 433 | 450 |

Die Stadt Halver hat im Betrachtungszeitraum ihre Hebesätze für die Grundsteuern sowie die Gewerbesteuer viele Jahre konstant gehalten und erhöht diese ab dem Jahr 2023 schrittweise.

Die Steuereinnahmen aus den angeführten Realsteuern sind von 10,63 Mio. Euro in 2015 auf 9,22 Mio. Euro im Jahr 2020 gesunken.

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

Realsteuerhebesätze 2023 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

| Hebesätze | Stadt Halver | Kommunen im Märkischen | Kommunen im Regierungsbezirk Arnsberg | kleine kreisangehörige Kommunen | Median aller Stärkungspaktkommunen |
|---------------|--------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Grundsteuer A | 230 | 287 | 325 | 302 | 354 |
| Grundsteuer B | 493 | 617 | 639 | 563 | 709 |
| Gewerbesteuer | 433 | 466 | 473 | 446 | 490 |

Die Hebesätze der Realsteuern der Stadt Halver sind sehr niedrig angesetzt. Im direkten Vergleich mit den Hebesätzen der Kommunen im Märkischen Kreis, im Regierungsbezirk Arnsberg sowie innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen und der Stärkungspaktkommunen zeigt sich, dass die Stadt Halver durchaus über die Möglichkeit verfügt, ihre Steuersätze erhöhen zu können.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 ist als konjunkturunabhängige Konsolidierungsmaßnahme eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze vorgesehen. Auch hiermit liegen die Steuersätze teils deutlich unter den vergleichbarer Kommunen.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Aktuelle Informationen zur Haushaltssituation kann die Stadt Halver nicht liefern.

Jahresabschlüsse werden nicht zeitnah aufgestellt.

Ein in sich geschlossenes und strategisch ausgerichtetes unterjähriges Finanzberichtswesen ist nicht eingerichtet.

Die aktuellen Haushaltspläne sind unvollständig, da belastbare Ist-Zahlen aufgrund der ausstehenden Jahresabschlüsse fehlen.

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.

Mit der Feststellung ihrer Jahresabschlüsse ist die **Stadt Halver** im Verzug. Durch Personalzuwachs in der Kämmerei soll derzeit ein Berichtswesen etabliert werden. Zudem findet aktuell eine Umstellung der eingesetzten Software des gesamten Finanzwesens statt. Hiernach sollen die ausstehenden Jahresabschlüsse erarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Um stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation zu verfügen, sind in Halver umfangreiche Maßnahmen erforderlich.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver sieht bislang grundsätzlich davon ab Auszahlungsermächtigungen für ordentliche Aufwendungen sowie für investive Auszahlungen zu übertragen. Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen nimmt sie zu rund 50 Prozent in Anspruch.

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

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

Die **Stadt Halver** regelt die Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen jährlich im Haushaltsplan. Sie sieht im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 grundsätzlich davon ab, Auszahlungsermächtigungen für ordentliche Aufwendungen sowie für Auszahlungen für Investitionen zu übertragen.

Ihre Haushaltsansätze für die ordentlichen Aufwendungen schöpft sie weitgehend aus. Da viele Kommunen ebenfalls keine Ermächtigungsübertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen vornehmen, liegt bei interkommunalen Vergleichen das Minimum sowie der erste Viertelwert bei null.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020

| Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,36 | 22,47 | 328 | 80 |

Investive Auszahlungen Halver 2015 bis 2020

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro | 14.438 | 10.956 | 10.546 | 11.070 | 11.109 | 15.599 |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ansätzerhöhungsgrad in Prozent | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro | 14.438 | 10.956 | 10.546 | 11.070 | 11.109 | 15.599 |
| Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro | 5.808 | 5.419 | 5.102 | 6.246 | 5.624 | 8.555 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent | 40,23 | 49,47 | 48,37 | 56,42 | 50,63 | 54,85 |

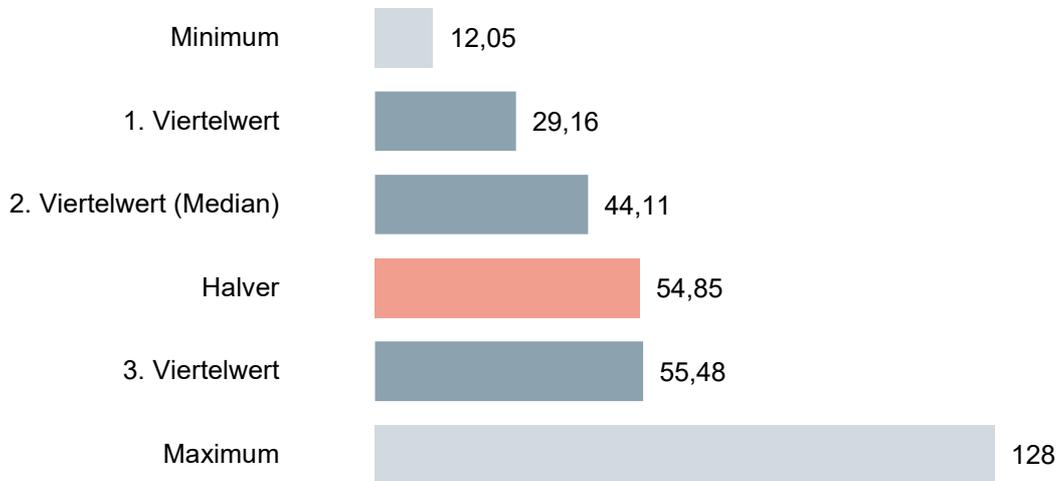
Auch bei den investiven Auszahlungen sind im Betrachtungszeitraum keine Ermächtigungsübertragungen vorgenommen wurden.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2020

| Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 0,00 | 0,00 | 52,28 | 201 | 416 | 978 | 80 |

Im Gegensatz zu den ordentlichen Aufwendungen schöpft die Stadt Halver ihre Haushaltsansätze für die investiven Auszahlungen nicht aus. Sie nimmt die vorhandenen Ansätze durchschnittlich nur zu 50 Prozent in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt damit wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In die interkommunalen Vergleiche zu den Ermächtigungsübertragungen sind 79 Werte eingeflossen.

Die Gründe für die geringe Ausschöpfung der fortgeschriebenen Ansätze sind vielfältig. Sie sind bei anderen Kommunen ebenfalls anzutreffen. Dabei handelt es sich um planungsbedingte, vertragliche, vergabe- und zuwendungsrechtliche, technische oder personelle Probleme, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Stadt die beschriebene Situation zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

→ Empfehlung

Die Politik und Verwaltung der Stadt Halver sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich auch zu leisten sind.

Geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass die Transparenz des städtischen Haushaltsplans schwindet. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe.

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 Halver nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Die konkrete Beantragung und Begleitung der Fördermittelprojekte erfolgt in Mischorganisation zentral sowie dezentral. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht.

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 Halver** hat keine strategischen Vorgaben im Hinblick auf die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dies wäre aus Sicht der gpaNRW jedoch sinnvoll, um für alle beteiligten Organisationseinheiten Transparenz, aber auch Verbindlichkeit zu erzeugen.

Die Stadt Halver hat auch keine Richtlinie, Dienstanweisung oder dergleichen für die Akquise von Fördermitteln erlassen. Ist absehbar, dass Investitionen notwendig und deren Umsetzung hinreichend sicher geplant sind, wird in den jeweils zuständigen Fachabteilungen sowie in der Kämmerei in Eigenregie geprüft, ob es Fördermittel hierzu gibt. Sie hat jedoch bereits intern einem der Kämmerei zugeordneten zentralen Ansprechpartner für das gesamte Fördermittelmanagement der Stadt etabliert. Zudem ist sie Mitglied in einem Fördernetzwerk.

Im Regelfall greift die Stadt Halver nur auf Fördermittel zurück, wenn diese im Rahmen des Haushaltes angesetzt und die Investition wirtschaftlich sinnvoll ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Halver sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt gut informiert. Jedoch stellt die derzeitige inhomogene Förderlandschaft eine Herausforderung für alle Beteiligten dar. Sie greift bei der Fördermittelrecherche u. a. auf folgende Quellen zurück:

- Informationen aus dem Fördernetzwerk der Kommunalagentur
- Informationen aus dem Arbeitskreis Fördermittel des Märkischen Kreises
- Newsletter
- Förderdatenbanken
- Förderlotse der Bezirksregierung und
- Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes sowie der NRW-Bank.

Die Beantragung der Fördermittel erfolgt bei größeren Projekten zentral durch die Kämmerei, ansonsten dezentral durch verschiedene Fachabteilungen.

Aus Sicht der gpaNRW kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess auf operativer Ebene helfen, strategische Zielvorgaben zu entwickeln und umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Stadt Halver verfügt über ein zentrales Instrument des Fördermittelcontrollings. Ebenso ist ein Berichtswesen 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.

Die **Stadt Halver** bewirtschaftet ihre Fördermittel in einer Mischorganisation. Dennoch fließen alle Informationen zentral der Kämmerei zu. Hier werden alle Informationen und notwendigen Fristen in einer Excel – Datei geführt und hierüber gesteuert. Auch für die Einhaltung von Fristen und Auflagen aus den jeweiligen Fördermittelbescheiden sowie deren Dokumentation ist zentral die Kämmerei verantwortlich. Bei der fristgerechten Erstellung von Verwendungsnachweisen waren bislang keine Probleme zu verzeichnen.

Ein Berichtswesen für den Verwaltungsvorstand sowie für den Haupt- und Finanzausschuss ist etabliert. Hier wird je nach Informationsbedarf und Stand der einzelnen Projekte in unregelmäßigem Turnus berichtet.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- **Feststellung**

Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Halver bisher nicht schriftlich fixiert.

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 Halver 31. Dezember 2020

| Kennzahlen | 2020 |
|---|--------|
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro* | 18.585 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro** | 20.317 |
| Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent | 0 |
| Anzahl Derivate | 0 |
| Anzahl der Kreditverträge | 21 |
| Anzahl Kreditgeber | 9 |

* Davon aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 308 Tausend Euro.

** Davon aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 761 Tausend Euro.

Die **Stadt Halver** hat im Betrachtungszeitraum verschiedene neue Kredite aufnehmen müssen. Für die zukünftigen Haushaltsjahre plant die Stadt ebenfalls verschiedene Kreditaufnahmen in größerem Umfang (rund 70,63 Mio. Euro).

Innerhalb der bestehenden 21 Kreditverträge sind keine Derivate sowie keine Fremdwährungskredite vorhanden. Dies ist auch nicht geplant.

Bisher hat die Stadt keine strategischen Festlegungen für das städtische Kreditmanagement fixiert, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Stadt dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigener Aussage verfolgt Halver ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement.

→ **Empfehlung**

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Halver 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 Halver 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 Halver Prioritäten festlegen.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Halver gehören.
- Die Stadt Halver 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 Halver 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 Halver 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 Halver 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 Halver in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹² Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹³

Die Stadt Halver hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Stadt in der Praxis aber bereits an Festlegungen in einigen der oben genannten Bereiche, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben bestehen.

So orientiert sich die Stadt bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Tendenziell legt die Stadt

¹² Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹³ 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.

Halver zudem Wert auf lange Zinsbindungsfristen und hohe Planungssicherheit. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite und Derivate. Nach eigener Aussage bemüht sich die Stadt Halver um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Stadt so minimieren.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Halver haben sich diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Stadt Halver in Abstimmung mit dem Kämmerer. Die Stadt Halver holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote ein. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Stadt nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt die entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann die Stadt unmittelbar erteilen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Halver hat strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und –anlagen Halver zum 31. Dezember 2020

| Kennzahlen | 2020 |
|---|-------|
| Liquide Mittel in Tausend Euro | 288 |
| Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro | 0 |
| Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro* | 6.389 |
| davon Anteile am Versorgungsfonds „14-A-Fonds“ der Bayerischen Versorgungskasse in Tausend Euro | 120 |
| Ausleihungen | 0 |

*Südwestfalen Energie und Wasser AG (6,27 Mio. Euro)

Die **Stadt Halver** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie.

Die Stadt Halver hält überschüssige Liquidität überwiegend auf den Geschäftskonten, je nach Verfügbarkeit wird ein Teil der ausgewiesenen liquiden Mittel mit verschiedenen Laufzeiten als Festgeld sowie Tagesgeld zeitlich befristet angelegt. Darüber hinaus, wird die begrenzte Liquidität zur Finanzierung der geplanten Investitionen oder für Kredittilgungen eingesetzt.

Insbesondere Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden.¹⁴ Auch in Anbetracht der knappen Liquidität sollte die Stadt Halver strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen treffen und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der potentiellen Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

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

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 Halver 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 Halver 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 Halver kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rah-

¹⁴ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

men 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 Halver 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 Halver in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Zwar hat die Stadt Halver bisher keine Ziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Stadt im Rahmen ihres Anlagemanagements aber bereits an Festlegungen in vielen der oben genannten Bereiche, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben bestehen.

So besteht nach Aussage der Stadt Halver Konsens zwischen der Verwaltung und dem Rat über den Vorrang der Anlageziele Sicherheit und Verfügbarkeit sowie nachrangig einer angemessenen Wirtschaftlichkeit der Geldanlagen. Die Stadt achtet nach eigener Aussage bei Anlageentscheidungen außerhalb des Versorgungsfonds darauf, dass die betreffenden Institute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Alle öffentlichen-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Einlagen der Stadt sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt.

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 | Die Stadt Halver ist gefordert, Konsolidierungsmaßnahmen und Einnahmepotentiale zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten. Die bereinigten Jahresergebnisse sind negativ und zeigen keine zu erwartende Verbesserung. | 51 | E1 | Die Stadt Halver ist gefordert geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu eruiieren, vorzubereiten und umzusetzen, um mittel- und langfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen zu können. | 52 |
| F2 | Aktuelle Informationen zur Haushaltssituation kann die Stadt Halver nicht liefern. Jahresabschlüsse werden nicht zeitnah aufgestellt. Ein in sich geschlossenes und strategisch ausgerichtetes unterjähriges Finanzberichtswesen ist nicht eingerichtet. Die aktuellen Haushaltspläne sind unvollständig, da belastbare Ist-Zahlen aufgrund der ausstehenden Jahresabschlüsse fehlen. | 53 | E2 | Um stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation zu verfügen, sind in Halver umfangreiche Maßnahmen erforderlich. | 54 |
| F3 | Die Stadt Halver sieht bislang grundsätzlich davon ab Auszahlungsermächtigungen für ordentliche Aufwendungen sowie für investive Auszahlungen zu übertragen. Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen nimmt sie zu rund 50 Prozent in Anspruch. | 54 | E3 | Die Politik und Verwaltung der Stadt Halver sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich auch zu leisten sind. | 56 |
| F4 | Die Stadt Halver nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Die konkrete Beantragung und Begleitung der Fördermittelprojekte erfolgt in Mischorganisation zentral sowie dezentral. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen nicht. | 57 | E4 | Die Stadt Halver sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden. | 57 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|---|-------|------------|--|-------|
| F5 | Einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement hat die Stadt Halver bisher nicht schriftlich fixiert. | 58 | E5 | Wir empfehlen der Stadt Halver, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen. | 59 |
| F6 | Die Stadt Halver hat strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen bisher nicht schriftlich fixiert. | 61 | E6 | Die Stadt Halver sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen. | 62 |

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

| Kennzahlen | Halver 2014 | Halver 2020 | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|-------------|-------------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation | | | | | | | | |
| Aufwandsdeckungsgrad | 90 | 104 | 89,47 | 98,07 | 101 | 104 | 115 | 82 |
| Eigenkapitalquote 1 | 15,3 | 16,81 | -5,79 | 24,27 | 35,52 | 42,80 | 69,65 | 82 |
| Eigenkapitalquote 2 | 47,5 | 49,03 | 21,56 | 59,17 | 67,70 | 76,67 | 86,70 | 82 |
| Fehlbetragsquote | 17,6 | ./. | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Vermögenslage | | | | | | | | |
| Infrastrukturquote | 46,3 | 41,37 | 6,27 | 32,07 | 37,62 | 44,77 | 60,50 | 82 |
| Abschreibungsintensität | 10,2 | 11,54 | 0,00 | 8,27 | 9,30 | 10,69 | 14,74 | 81 |
| Drittfinanzierungsquote | 46,6 | 56,37 | 25,19 | 56,26 | 64,45 | 71,68 | 93,10 | 77 |
| Investitionsquote | 85 | 235 | 10,07 | 94,43 | 133 | 197 | 563 | 81 |

| Kennzahlen | Halver 2014 | Halver 2020 | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|-------------|-------------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Finanzlage | | | | | | | | |
| Anlagendeckungsgrad 2 | 79 | 71,17 | 61,48 | 87,28 | 94,99 | 102 | 121 | 82 |
| Liquidität 2. Grades | 7,5 | 18,07 | 12,47 | 61,73 | 103 | 264 | 2.327 | 82 |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | ./. | 751 | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote | 19,3 | 10,71 | 1,16 | 3,72 | 6,51 | 10,17 | 24,24 | 82 |
| Zinslastquote | 3,0 | 0,94 | 0,00 | 0,26 | 0,70 | 1,21 | 5,57 | 82 |
| Ertragslage | | | | | | | | |
| Netto-Steuerquote | 55,0 | 49,01 | 35,66 | 49,38 | 54,66 | 59,87 | 74,16 | 81 |
| Zuwendungsquote | 10,7 | 22,85 | 7,67 | 17,53 | 20,51 | 26,57 | 50,85 | 79 |
| Personalintensität | 13,1 | 14,44 | 7,93 | 16,52 | 18,62 | 20,78 | 29,05 | 82 |
| Sach- und Dienstleistungsintensität | 19,4 | 18,66 | 7,90 | 14,48 | 17,43 | 19,86 | 29,63 | 82 |
| Transferaufwandsquote | 44,1 | 43,80 | 34,26 | 40,46 | 44,21 | 47,86 | 70,46 | 82 |

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) Halver in Tausend Euro 2016 bis 2020

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Durchschnittswerte |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| Jahresergebnis | -31 | -328 | 3.250 | 733 | 1.462 | ./. |
| Gewerbesteuer | 7.534 | 9.592 | 10.463 | 10.731 | 6.581 | 8.980 |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 7.581 | 8.019 | 8.548 | 8.830 | 8.435 | 8.282 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 1.041 | 1.297 | 1.562 | 1.732 | 1.900 | 1.506 |
| Schlüsselzuweisungen | 922 | 1.723 | 2.062 | 1.420 | 668 | 1.359 |
| Ausgleichs- und Erstattungsleistungen* | 1.284 | 1.246 | 1.353 | 1.321 | 5.390 | 2.119 |
| Konsolidierungshilfe Stärkungspakt | 1.117 | 1.117 | 1.117 | 743 | 1.234 | 1.066 |
| Summe Erträge in Tausend Euro | 19.479 | 22.994 | 25.105 | 24.777 | 24.209 | 23.313 |
| Allgemeine Kreisumlage | 9.003 | 9.280 | 9.225 | 9.604 | 9.920 | 9.406 |
| Steuerbeteiligungen** | 1.182 | 1.606 | 1.666 | 1.556 | 485 | 1.299 |
| Summe Aufwendungen in Tausend Euro | 10.185 | 10.887 | 10.891 | 11.161 | 10.406 | 10.706 |
| Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich | 9.294 | 12.107 | 14.214 | 13.617 | 13.803 | 12.607 |

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

**Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 4: Eigenkapital Halver in Tausend Euro 2015 bis 2020

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Eigenkapital | 16.565 | 16.398 | 16.106 | 19.379 | 20.071 | 22.735 |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Eigenkapital 1 | 16.565 | 16.398 | 16.106 | 19.379 | 20.071 | 22.735 |
| Sonderposten für Zuwendungen | 29.224 | 29.504 | 30.667 | 31.226 | 33.633 | 34.972 |
| Sonderposten für Beiträge | 9.170 | 9.189 | 9.708 | 9.287 | 9.156 | 8.596 |
| Eigenkapital 2 | 54.959 | 55.091 | 56.481 | 59.892 | 62.861 | 66.304 |
| Bilanzsumme | 119.554 | 120.231 | 121.880 | 122.434 | 125.127 | 135.222 |

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Halver in Tausend Euro 2015 bis 2018

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anleihen | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen | 26.687 | 25.078 | 23.711 | 21.378 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung | 21.366 | 20.889 | 19.122 | 16.873 |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen | 1.939 | 1.554 | 2.921 | 2.331 |
| Sonstige Verbindlichkeiten | 3.718 | 5.100 | 3.591 | 5.225 |
| Erhaltene Anzahlungen | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gesamtverbindlichkeiten | 53.710 | 52.622 | 49.345 | 45.807 |

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Halver in Tausend Euro 2019 bis 2020

| Grunddaten Kernhaushalt | 2019 | 2020 |
|--|--------|--------|
| Verbindlichkeiten Kernhaushalt | 40.413 | 48.092 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen | 0 | 0 |

| Grunddaten Kernhaushalt | 2019 | 2020 |
|---|---------------|---------------|
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen | 0 | 0 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen | 0 | 0 |
| Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen | 0 | 0 |
| Ausleihungen an verbundene Unternehmen | 0 | 0 |
| Ausleihungen an Sondervermögen | 0 | 0 |
| Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen | 37 | 37 |
| Forderungen gegenüber Sondervermögen | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen* | 2.556 | 2.411 |
| Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander | 41 | 7 |
| Verbindlichkeiten Konzern Kommune | 42.891 | 50.460 |

*Stadtwerke Halver GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Halver in Tausend Euro 2015 bis 2027

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---------------------------------------|---------------|------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Jahresergebnis | -1.481 | -31 | -328 | 3.250 | 733 | 1.462 | 533 | 807 | -158 | -1.458 | -2.949 | -1.691 | -1.350 |
| Gewerbesteuer | 8.103 | 7.534 | 9.592 | 10.463 | 10.731 | 6.581 | 7.000 | 8.000 | 9.725 | 10.368 | 10.069 | 9.992 | 10.225 |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 7.342 | 7.581 | 8.019 | 8.548 | 8.830 | 8.435 | 8.500 | 8.700 | 9.179 | 9.256 | 9.582 | 9.656 | 9.788 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 1.010 | 1.041 | 1.297 | 1.562 | 1.732 | 1.900 | 1.790 | 1.570 | 1.761 | 1.676 | 1.722 | 1.729 | 1.936 |
| Schlüsselzuweisungen vom Land | 1.834 | 922 | 1.723 | 2.062 | 1.420 | 668 | 2.245 | 3.900 | 2.611 | 2.174 | 2.174 | 2.325 | 2.587 |

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe - | 1.117 | 1.117 | 1.117 | 1.117 | 743 | 1.234 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ausgleichs- und Erstattungsleistungen* | 1.014 | 1.284 | 1.246 | 1.353 | 1.321 | 5.390 | 1.067 | 880 | 915 | 960. | 1.050 | 1.050 | 1.050 |
| Summe der Erträge | 20.421 | 19.479 | 22.994 | 25.105 | 24.777 | 24.209 | 20.602 | 23.050 | 24.189 | 23.474 | 24.597 | 24.752 | 25.586 |
| Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Allgemeine Kreisumlage | 8.729 | 9.003 | 9.280 | 9.225 | 9.604 | 9.920 | 9.751 | 10.044 | 10.516 | 11.264 | 12.860 | 12.521 | 12.348 |
| Steuerbeteiligungen** | 1.341 | 1.182 | 1.606 | 1.666 | 1.556 | 485 | 590 | 680 | 800 | k.A. | 880 | 845 | 850 |
| Summe der Aufwendungen | 10.070 | 10.185 | 10.887 | 10.891 | 11.161 | 10.406 | 10.341 | 10.724 | 11.316 | 11.264 | 13.740 | 13.366 | 13.198 |
| Saldo der Bereinigungen | 10.351 | 9.294 | 12.107 | 14.214 | 13.617 | 13.803 | 10.261 | 12.326 | 12.873 | 12.210 | 10.857 | 11.386 | 12.389 |
| Saldo der Sondereffekte (CUIG) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2.100 | 1.480 | 672 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Bereinigtes Jahresergebnis | -11.832 | -9.325 | -12.435 | -10.964 | -12.884 | -12.341 | -11.828 | -13.000 | -13.703 | -13.668 | -13.805 | -13.077 | -13.739 |
| Abweichung vom Basisjahr | 0,00 | 2.507 | -603 | 867 | -1.052 | -510 | 3 | -1.168 | -1.872 | -1.836 | -1.974 | -1.245 | -1.907 |

*Gewerbsteuerenausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

**Gewerbsteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Halver in Tausend Euro 2015 bis 2027

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Bereinigtes Jahresergebnis | -11.832 | -9.325 | -12.435 | -10.964 | -12.884 | -12.341 | -11.828 | -13.000 | -13.703 | -13.668 | -13.805 | -13.077 | -13.739 |
| Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen | -223 | 514 | 262 | -29,00 | 158 | -161 | -366 | -124 | -288 | -466 | -474 | -482 | -486 |

| Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe | -293 | -192 | -308 | -230 | -685 | -424 | -399 | -311 | -250 | -148 | -132 | -141 | -149 |
| Jugendamtsumlage | 3.270 | 3.429 | 3.529 | 3.859 | 4.109 | 4.739 | 5.719 | 5.695 | 6.341 | 6.788 | 6.578 | 6.352 | 6.206 |
| Saldo aus Sozialleistungen | -3.787 | -3.108 | -3.574 | -4.119 | -4.636 | -5.323 | -6.484 | -6.129 | -6.880 | -7.402 | -7.185 | -6.975 | -6.841 |
| Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ | -8.045 | -6.217 | -8.861 | -6.846 | -8.248 | -7.018 | -5.344 | -6.870 | -6.824 | -6.266 | -6.620 | -6.102 | -8.045 |
| Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“ | 0,00 | 1.828 | -816 | 1.199 | -203 | 1.027 | 2.701 | 1.175 | 1.221 | 1.779 | 1.425 | 1.943 | 1.147 |

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

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

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

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

Gremienarbeit

In der Stadt Halver fallen die Aufwendungen je Einwohner und je Gremienmitglied geringer aus als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Stadt Halver hat ein funktionierendes Sitzungsmanagement etabliert und die örtliche Gremienstruktur auf sieben Fachausschüsse konzentriert. Damit bildet die Stadt den Median im interkommunalen Vergleich. Die inhaltliche Ausrichtung der Fachausschüsse der Stadt Halver orientiert sich an der Verwaltungsgliederung, sie fasst verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen. Einzig der Vergabeausschuss tagt häufiger als die anderen Ausschüsse. Bei den Pflichtausschüssen hat sie von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Aufgaben des Finanzausschusses auf den Hauptausschuss zu übertragen.

Letztmalig hat die Stadt Halver den Stadtrat im Jahr 2014 um vier Mandate verkleinert. Seither wurde keine Verkleinerung des Stadtrates vorgenommen. Die Stadt Halver bildet im interkommunalen Vergleich den Höchstwert bei der Anzahl von Stadtratsmitgliedern.

Im Hinblick auf die Anzahl der Sitzungstermine sowie der Anträge und Eingaben an den Rat der Stadt positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich auf einem etwas erhöhtem Niveau. Dazu fällt die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich verhältnismäßig hoch aus.

Die Stadt Halver erfüllt die im Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. So stellt sie zwar einen großen Sitzungsraum zur Verfügung, dennoch fehlen kleine, mit Technik ausgestattete Räume für die Fraktionen. Zudem fehlt eine aktuelle Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Stadt Halver, ebenso wie die Anforderungen an eine digitale Gremienarbeit. Bisher erfolgt noch keine vollständig papierlose Gremienarbeit. Daher setzt die Stadt durch Zahlung eines Zuschusses für die Gremienmitglieder den Anreiz, papierlos zu arbeiten. Die Stadt Halver sollte sich zukünftig aktiv mit den neuen Möglichkeiten digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

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

2.3 Profil Gremienarbeit

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

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

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

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

2.3.1 Aufwendungen

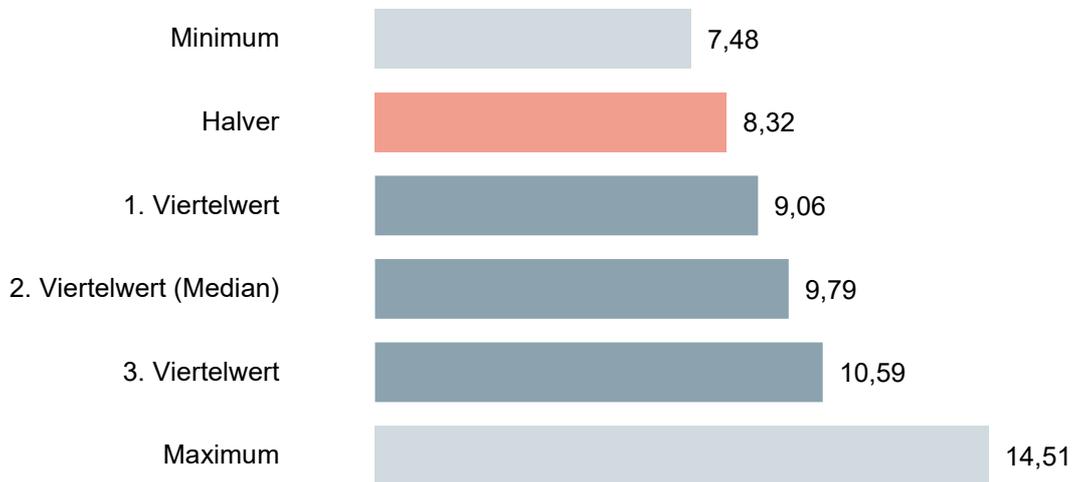
Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder.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

- Die Stadt Halver hat im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen je Einwohner und je Mitglied. Halver positioniert sich bei beiden Kennzahlen leicht unter dem ersten Viertelwert.

Der Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit der **Stadt Halver** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Stadt Halver lebten zum Stichtag 31. Dezember 2021 laut den Daten von IT.NRW 16.120 Einwohner. Die Stadt Halver hat im Jahr 2021 insgesamt 136.114 Euro für die Fraktionszuwendungen und für die weiteren Zuwendungen wie die Aufwandsentschädigungen an Mandatsträger (Sitzungsgelder, Verdienstaussfall,

Fahrtkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen) aufgewendet. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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



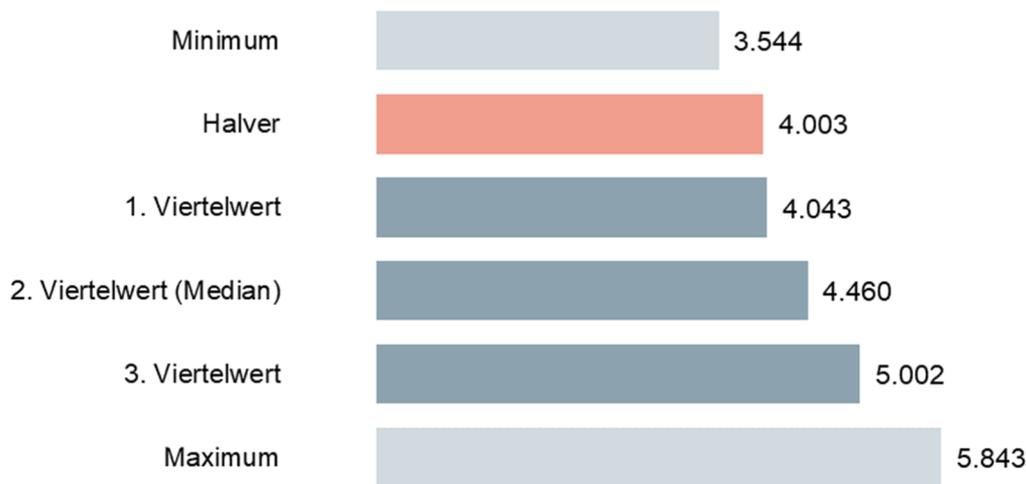
Die Aufwendungen für Gremienarbeit der Stadt Halver liegen auf einem unterdurchschnittlich hohen Niveau.

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

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Stadtrat der Stadt Halver umfasst 34 Mitglieder. Für diese hatte die Stadt Halver Aufwendungen von jeweils 4.003 Euro pro Kopf und Jahr.

Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft sowie die unterschiedliche Art der der Zahlungsmöglichkeit von den Aufwandsentschädigungen. Die Kennzahlen der Stadt Halver weisen eine übereinstimmende Ergebnistendenz auf.

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

2.3.2 Gremienstruktur

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

→ Feststellung

Der Stadtrat der Stadt Halver hat mehr Gremienmitglieder als die Vergleichskommunen.

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

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

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

Überblick über die Gremienstruktur 2021

| Formale Aspekte | Halver | Median |
|---|--------|--------|
| Mitglieder der Vertretungskörperschaft | 34 | 28 |
| Fraktionen | 5 | 4 |
| Fachausschüsse | 7 | 7 |
| Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur | 23 | 17 |

Die **Stadt Halver** liegt mit der Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft über dem Median. Sie bildet sogar mit einer weiteren Kommune den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Laut dem Kommunalwahlgesetz beträgt die Anzahl der zu wählenden Vertreter bei einer Einwohnerzahl über 15.000, aber nicht über 30.000 Einwohner 38 Vertreter. In den interkommunalen Vergleich sind Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.093 bis zu 25.040 Einwohner enthalten. Dadurch kann es Zustandekommen, dass Kommunen mit größeren Einwohnerzahlen auch nach der Reduzierung von Mandaten größere Vertretungskörperschaften aufweisen als

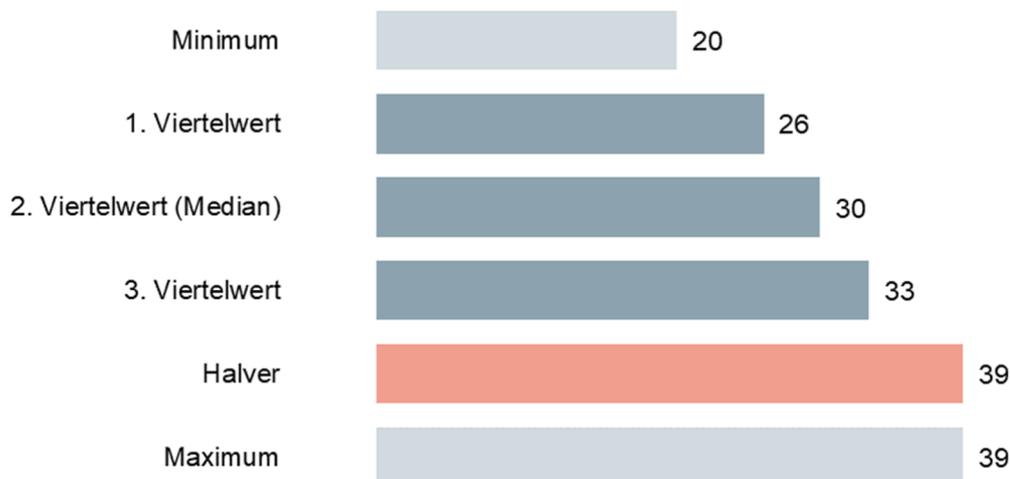
kleinere Kommunen. Die Anzahl der Fachausschüsse gliedert sich in Halver in zwei pflichtige Ausschüsse und fünf Fachausschüsse. Die Stadt Halver hat die Aufgaben des Finanzausschusses auf den Hauptausschuss übertragen. Die Stadt konzentriert verwandte Gremienbereiche in einzelnen Fachausschüssen wie z.B. die Bündelung der Themen Bildung und Jugend sowie Planung und Umwelt etc.. Dabei orientiert sich die Stadt an der Verwaltungsgliederung.

Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur fällt im interkommunalen Vergleich hoch aus. Dies ist insbesondere ein Ausdruck der starken interkommunalen Verflechtung der Stadt Halver im Märkischen Kreis. Zu den Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur zählen z.B. der Ruhrverband, die Forstbetriebsgemeinschaft Halver, die Agilis Sportgesellschaft mbH, die Stadtwerke Halver GmbH und die Märkische Verkehrsgesellschaft sowie weitere Verbände und Beteiligungsunternehmen etc.

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

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Anzahl der Sitzungstermine im interkommunalen Vergleich:

Sitzungstermine 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2021 hat die Stadt Halver 39 Gremiensitzungen durchgeführt. Das ist die höchste Anzahl an Sitzungen des Vergleichs. Dies bedeutet, in Halver gibt es häufigere Sitzungen der Gremien als in den Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt ist dieser Wert auf das Sitzungsintervall der Ratssitzungen zurückzuführen. In Halver sind jährlich fünf Ratssitzungen geplant. Die weiteren Ausschüsse folgen diesem Sitzungsintervall und tagen daher ähnlich häufig.

Eine Ausnahme bildet der Vergabeausschuss der Stadt. Dieser tagt regelmäßiger, laut Aussage der Stadt, tagte dieser im Jahr 2023 monatlich. Aufgrund der Zuständigkeitsregelung entscheidet der Vergabeausschuss bei Vergaben ab 50.000 Euro netto über den Zuschlag. Eine Beteiligung des Vergabeausschusses ist eigentlich nur informativ notwendig, aufgrund der Vergabekriterien ist eine Entscheidung gegen das wirtschaftlichste Angebot durch den Vergabeausschuss mit allen rechtlichen Konsequenzen unwahrscheinlich. An dieser Stelle wird weitergehend auf den Teilbericht Vergabewesen (Kapitel 3.3.1, organisatorische Regelungen) und der dort getroffenen Feststellung und Empfehlung verwiesen.

Durch Anpassung der Zuständigkeitsordnung hat der Rat der Stadt Halver die Möglichkeit gem. § 41 Abs. 2 und 3 GO NRW bestimmte Angelegenheiten auf den Bürgermeister zu übertragen. Im Namen des Rates kann der Bürgermeister im Rahmen der zur Verfügung stehenden und freigegebenen Haushaltsmittel, Auftragsvergaben unabhängig von der Wertgrenze für die Geschäfte der laufenden Verwaltung vorzunehmen und auszuführen.

Die Anzahl von Anregungen, Anträgen und Dringlichkeitsentscheidungen kann dazu beitragen, dass die Gremien länger und häufiger tagen müssen. Ebenfalls beeinflusst die Anzahl der Anregungen und Anträge sowie Dringlichkeitsentscheidungen die Arbeitskapazitäten der Verwaltung. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW daher die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich dar:

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

| Anzahl | Halver | Median |
|------------------------------|--------|--------|
| Anregungen und Beschwerden | 5 | 5 |
| Anträge | 32 | 87 |
| Dringlichkeitsentscheidungen | 51 | 15 |

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) sowie der Anträge von Fraktionen lagen in den letzten fünf Jahren an dem und unter dem interkommunalen Median. Die Anzahl von Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) liegt in Halver über dem dritten Viertelwert. Dies bedeutet, in Halver werden deutlich häufiger Dringlichkeitsentscheidungen herbeige-

führt als in den meisten Vergleichskommunen. In Halver handelt es sich laut Aussage der Verwaltung in den überwiegenden Fällen um Baumaßnahmen, in diesen wiederum um überplanmäßige Mittlerebereitstellungen sowie um Kostensteigerungen bei laufenden Baumaßnahmen.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Stadt Halver im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt. Nachfolgend stellt die gpaNRW diese tabellarisch dar:

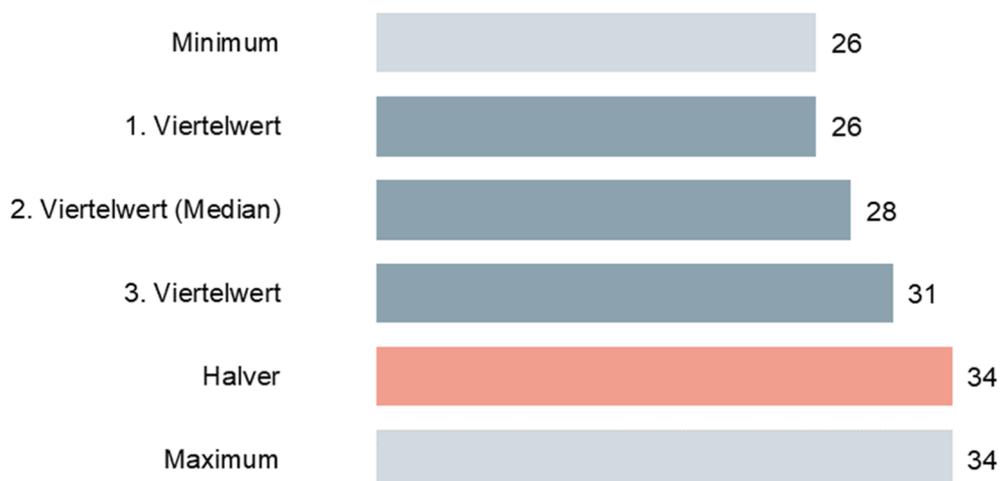
Formale Aspekte der Gremienstruktur

| Formale Aspekte | Halver | Kommunen, die diese Aspekte erfüllen |
|---|--------|--------------------------------------|
| Verkleinerung der Vertretungskörperschaft | Ja | 10 von 14 |
| Neuzuschnitt der Gremien nach 2020 | Nein | 10 von 14 |
| Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse | Ja | 13 von 14 |
| Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG | Ja | 11 von 14 |

Die Verwaltung der Stadt Halver sowie der Stadtrat haben sich zuletzt 2014 mit der Größe des Stadtrates und nach der letzten Kommunalwahl 2020 mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Der Rat der Stadt Halver hat nach der letzten Wahl keine strukturellen Veränderungen der bisherigen Gremienstruktur beschlossen. Die Stadt hat die freiwilligen Ausschüsse beibehalten, da diese verwandten Themenbereiche bereits bündeln. Nach der letzten Kommunalwahl wurde allerdings der Arbeitskreis „Schule“ nicht mehr fortgeführt. Dieser Arbeitskreis zählt in der obenstehenden Tabelle nicht zu dem Neuzuschnitt der Gremien.

Nachfolgend stellt die gpaNRW dar, wie sich die Anzahl der Gremienmitglieder im interkommunalen Vergleich darstellt:

Anzahl Ratsmitglieder 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In dem Streudiagramm sind 16 Werte enthalten. Diese Werte verteilen sich lediglich auf fünf verschiedene Anzahlen von Ratsmitgliedern. Die Stadt Halver bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Die Stadt Halver hat seit dem Jahr 2014 nicht mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Rat zu verkleinern. Das von dem Gesetzgeber ermöglichte Maximum von zehn hat sie nicht erreicht. Im interkommunalen Vergleich haben bereits zehn geprüften Kommunen eine durchschnittliche Anzahl von vier zu wählenden Vertretern reduziert. Damit hat die Stadt Halver bereits wie einige andere Kommunen die Anzahl der zu wählenden Vertreter reduziert. Dennoch hat der Stadtrat der Stadt Halver immer noch mehr Vertreter als in den meisten Vergleichskommunen. Der Stadtrat hat seitdem abgelehnt, den Rat um weitere Mitglieder zu verringern.

→ **Empfehlung**

Der Stadtrat der Stadt Halver sollte sich vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen

Die Anzahl der Sitze kann der Rat durch Satzung um zwei, vier, sechs, acht oder zehn, davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, verringern. Dabei darf der Rat die Zahl von 20 Vertreterinnen und Vertretern nicht unterschreiten, siehe dazu § 3 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW.

Nach § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) besteht die Pflicht für die Mitglieder der Gremien einer Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz erfolgt durch eine jährliche Bekanntmachung. Im Rathaus der Stadt Halver besteht die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Bekanntmachung. Die Stadt sollte zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren.

An dieser Stelle sei dazu auch weitergehend auf den Teilbericht Vergabewesen (Kapitel 3.4, Allgemeine Korruptionsprävention) verwiesen.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹⁶ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

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

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

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobezug, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

¹⁶ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

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

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

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

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

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

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

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver zahlt Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Dennoch liegt eine aktuelle Bedarfsermittlung nicht vor.

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

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*

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

Im Jahr 2021 gibt es in der **Stadt Halver** fünf Fraktionen. In Halver sind keine Gruppen und Einzelratsmitglieder vorhanden. Im nachfolgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen.

Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

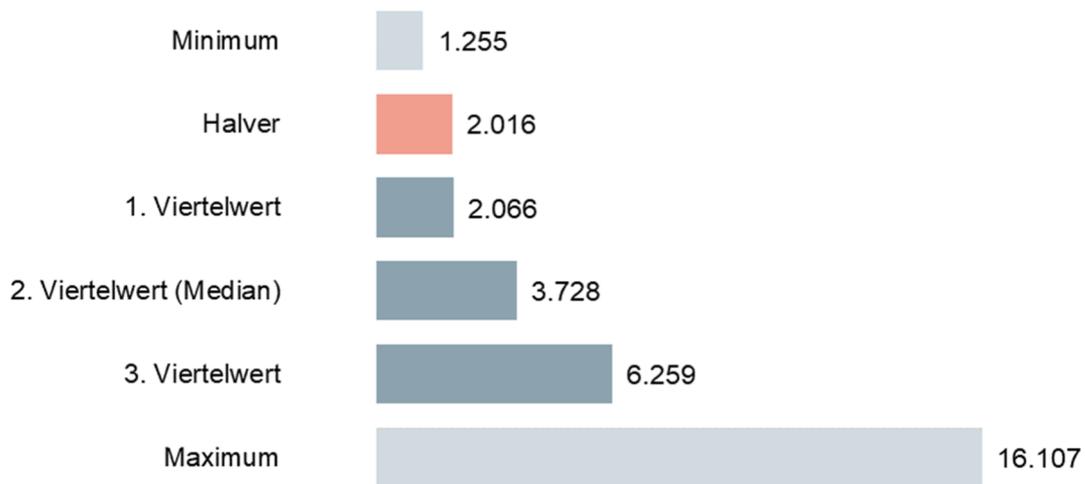
| Anforderung | Halver | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|-------------------------------|-----------|--|
| Große Räume (Sitzungsräume) | Ja | 12 von 16 |
| Kleine Räume (Fraktionsräume) | Teilweise | 12 von 16 |
| IT-Ausstattung | Nein | 12 von 16 |

Die Stadt Halver erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Stadt Halver den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es mangelt aber an eigenen Fraktionsräumen und einer hinreichenden technischen Ausstattung. Kann eine Kommune den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume stellen, so sind nach dem geltenden Erlass durch die Kommune entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten. Laut Aussage der Stadt Halver nutzen die Fraktionen die kleinen Sitzungsräume eher selten und fordern dies bisher aber auch nicht.

Der gpaNRW ist bewusst, dass in der Vergangenheit Fraktionen der Räte freiwillig auf die Bereitstellung von Räumlichkeiten sowie weiterer sachlicher Ausstattung verzichteten. Dieser freiwillige Verzicht einzelner Fraktionen darf aber keinen allgemeinen und dauerhaften Standard für alle im Stadtrat vertretenden Fraktionen setzen. Die Stadtverwaltung sollte dies regelmäßig hinterfragen, sodass sie ihrer Verpflichtung zur hinreichenden Ausstattung der Fraktionen in der Vertretungskörperschaft nachkommt.

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen:

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Stadt Halver mit 2.016 Euro im Jahr für die vorhandenen fünf Fraktionen nahe dem ersten Viertelwert von 2.066 Euro im Jahr 2021. Die Stadt Halver zahlt rechtskonform an die Fraktionen einen Sockelbetrag von 130 Euro im Jahr und eine monatliche pro Kopfpauschale von vier Euro pro Ratsmitglied.

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

Obwohl die Stadt Halver den Fraktionen die Möglichkeit gibt, einen großen Sitzungssaal zu nutzen und teilweise die IT Ausstattung stellt, sind die Fraktionen selbst dafür verantwortlich, die Voraussetzungen für einen gesicherten Geschäftsbetrieb zu organisieren. Der oben genannte Erlass beschreibt in solchen Fällen eine entsprechende Bereitstellung von Geldmitteln.

Eine Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen hat die Stadt Halver in den letzten Jahren nicht durchgeführt. Die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen werden durch die Stadt Halver teilweise erfüllt und nachfolgend dargestellt:

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

| Anforderung | Halver | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|--------|--|
| Regelmäßige Bedarfsermittlung | Nein | 1 von 17 |
| Nachweis der Fraktionszuwendungen | Ja | 15 von 17 |
| Erklärung der Vorsitzenden | Ja | 15 von 17 |
| Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten | Ja | 11 von 17 |
| Gesonderte Anlage im Haushaltsplan | Ja | 15 von 17 |

Eine erneute Bedarfsermittlung wie zuvor beschrieben zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen erfolgte in den letzten Jahren nicht. Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen werden durch die Vorsitzenden abgegeben. Dem Haushaltsplan der Stadt Halver ist eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen beigelegt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

→ Empfehlung

Die Stadt Halver sollte ihre Bedarfsermittlung dahingehend überprüfen, dass diese den im Erlass geforderten Mindestanforderungen Rechnung trägt. Sie sollte diese regelmäßig aktualisieren.

2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“¹⁷ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

¹⁷ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

→ **Feststellung**

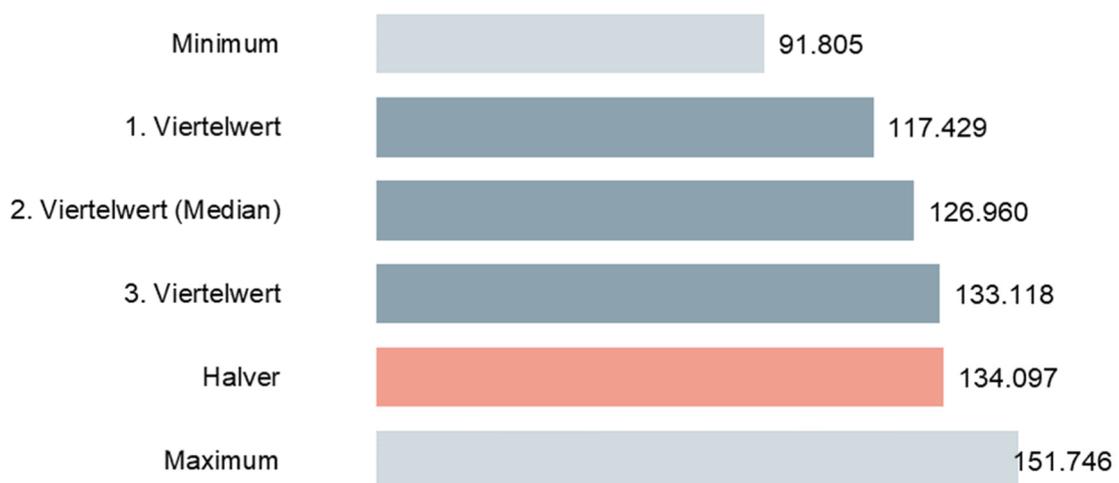
Die Stadt Halver erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten aus der Entschädigungsverordnung bis auf die Abrechnung der Fahrkostenerstattung im Bereich der Aufwandsentschädigung

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

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

Nachfolgend wird die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Stadt Halver** betrachtet. Im Vergleichsjahr Jahr 2021 hat die Stadt Halver 134.097 Euro finanzielle Zuwendungen als Aufwandsentschädigung an die Gremienmitglieder ausgezahlt. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Halver liegt etwas über dem dritten Viertelwert bei der Zahlung von Aufwandsentschädigungen. Dies bedeutet das die meisten Vergleichskommunen geringere Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen leisten.

Die Stadt Halver hat dazu weitere Regelungen getroffen. Wie sich die Stadt Halver im interkommunale Vergleich darstellt, zeigt die nachfolgende Tabelle:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

| Anforderungen | Halver | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|--------|--|
| Ausschließliche Monatspauschale | Nein | 7 von 16 |
| Monatspauschale und Sitzungsgelder | Ja | 9 von 16 |
| Regelung zum Verdienstaussfall | Ja | 10 von 15 |
| Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen | Ja | 16 von 16 |
| Regelung zur Fahrkostenerstattung | Nein | 6 von 16 |
| Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten | Ja | 3 von 16 |

Die Stadt Halver zahlt wie rund 60 Prozent der bisher geprüften Kommunen die Aufwandsentschädigungen als monatlichen Pauschalbetrag zuzüglich Sitzungsgeldern an die gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaften. Die Stadt Halver überprüft jährlich, ob es sich bei dieser Variante der Aufwandsentschädigungszahlung um die wirtschaftlichste Variante handelt.

Positiv zu werten ist, dass die Stadt Halver den Gremienmitgliedern auf Antrag einen Verdienstaussfall zahlt. Die Stadt hat einen Stundensatz für den Verdienstaussfall von 9,35 Euro festgelegt. Der Regelstundensatz wird durch § 3a Abs.1 der Entschädigungsverordnung NRW festgesetzt. Diese Regelung ist in § 4 der Hauptsatzung der Stadt Halver geregelt. Zudem besteht die Möglichkeit auf Antrag eine höhere Entschädigung zu erhalten, wenn z.B eine Bescheinigung des Arbeitgebers vorliegt, welche den tatsächlichen entstandenen Verdienstaussfall bescheinigt. Des Weiteren erhalten in der Stadt Halver Selbstständige auf Antrag anstelle des Regelstundensatzes eine Verdienstaussfallpauschale je Stunde, sofern sie einen den Regelstundensatz übersteigenden Verdienstaussfall glaubhaft machen. Die Glaubhaftmachung erfolgt durch eine schriftliche Erklärung über die Höhe des Einkommens, in der die Richtigkeit der Angaben versichert wird.

Darüber hinaus ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt Halver eine Regelung zur Bestimmung der maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. Die Höchstzahl der abrechenbaren Sitzungen ist auf zehn Sitzungen im Jahr festgelegt und liegt damit im interkommunalen Vergleich weit unter dem Median von 18 abrechenbaren Sitzungen im Jahr.

Ein automatisiertes Abrechnungsmodell für Fahrtkosten ist nicht vorhanden. Auch hat die Stadt Halver bisher keine schriftlichen Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte eine Regelung zur Fahrtkostenerstattung treffen.

Die Stadt übernimmt wie vom Gesetzgeber vorgegeben die Möglichkeit Pflege- oder Betreuungskosten der Gremienmitglieder zu erstatten. Somit unterstützt die Stadt Halver aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt. Laut Aussage der Stadt Halver macht dies derzeit kein Gremienmitglied geltend.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

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

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren¹⁸. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver arbeitet im Bereich der Gremienarbeit noch nicht vollständig papierlos. Bisher hat die Stadt noch keine Vorkehrungen getroffen, digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen.

¹⁸ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

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

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

Die überwiegende Anzahl der Kommunen hat bereits ein digitales Ratsinformationssystem implementiert. Nachfolgende betrachtet die gpaNRW die Anforderungen für eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit.

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

| Anforderungen | Halver | Kommunen, die diese Anforderung erfüllen |
|---|-----------|--|
| Ratsinformationssystem | Ja | 16 von 16 |
| Ratsinformationssystem über Homepage | Ja | 16 von 16 |
| Ratsinformationssystem über Endgeräte | Ja | 16 von 16 |
| Kostenfreie Bereitstellung von Endgeräten | Nein | 6 von 16 |
| Papierlose Gremienarbeit | Teilweise | 11 von 16 |
| Moderne Sitzungstechnik | Nein | 11 von 16 |
| Leistungsstarkes WLAN | Ja | 14 von 16 |
| Digitale und hybride Gremiensitzungen | Nein | 3 von 16 |

Die **Stadt Halver** hat ein Ratsinformationssystem auf der Homepage der Stadt integriert. Dies können die Gremienmitglieder ebenfalls über ihre Endgeräte abrufen. Den First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft übernimmt die Stadtverwaltung selbst. Die Stadt Halver bezuschusst die Ratsmitglieder mit 350 Euro je Wahlperiode zur Anschaffung eines Endgeräts. Aufgrund von ständigen wechseln der sachkundigen Bürgern erhalten diese keinen Zuschuss. Um eine Doppelausstattung der Gremienmitglieder zu verhindern, erfolgt regelmäßig eine Abfrage,

ob bereits ein Zuschuss ähnlicher Art in Anspruch genommen worden ist. Laut Aussage der Stadt Halver erfolgt die Gremienarbeit durch die Ratsmitglieder papierlos. Positiv hervorzuheben ist, dass bereits 29 der 35 sachkundigen Bürgern einer papierlosen Gremienarbeit zugestimmt haben. Dadurch versendet die Verwaltung im überwiegenden Fall postalisch keine Sitzungsunterlagen.

Gemäß § 47a GO NRW können Sitzungen des Rats oder der Ausschüsse in Ausnahmefällen in digitaler Form erfolgen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Um im Krisenfall vorbereitet zu sein, sollte sich die Stadt Halver zeitnah mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen. Hierfür müsste sie allerdings die Ausstattung des Ratssaals ausbauen, z.B. mit modernen Mikrofonen und einem kabellosen Bildübertragungssystem.

→ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Stadt Halver die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------------|---|-------|------------|---|-------|
| Profil Gremienarbeit | | | | | |
| F1 | Der Stadtrat der Stadt Halver hat mehr Gremienmitglieder als die Vergleichskommunen. | 76 | E1 | Der Stadtrat der Stadt Halver sollte sich vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen | 81 |
| F2 | Die Stadt Halver zahlt Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Dennoch liegt eine aktuelle Bedarfsermittlung nicht vor. | 83 | E2 | Die Stadt Halver sollte ihre Bedarfsermittlung dahingehend überprüfen, dass diese den im Erlass geforderten Mindestanforderungen Rechnung trägt. Sie sollte diese regelmäßig aktualisieren. | 86 |
| F3 | Die Stadt Halver erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten aus der Entschädigungsverordnung bis auf die Abrechnung der Fahrkostenerstattung im Bereich der Aufwandsentschädigung | 87 | E3 | Die Stadt Halver sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung treffen. | 89 |
| F4 | Die Stadt Halver arbeitet im Bereich der Gremienarbeit noch nicht vollständig papierlos. Bisher hat die Stadt noch keine Vorkehrungen getroffen, digitale oder hybride Sitzungen im Krisenfall durchzuführen. | 89 | E4 | Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Stadt Halver die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren. | 91 |

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Halver hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die zentrale Vergabestelle im Fachbereich III (Bauen und Wohnen). Künftig sollte die Stadt ihr geplantes Controlling frühzeitig und eng in die Vergaben einbinden – eine entsprechende Stelle soll in 2024 eingerichtet werden. Baumaßnahmen mit einem Netto-Auftragswert über 25.000 Euro werden von der zentralen Vergabestelle vergeben. Die Stadt schafft dadurch gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Maßnahmen zeigt, dass die Stadt die Vergabeverfahren nachvollziehbar und transparent dokumentiert. Dazu trägt wesentlich die zentrale Vergabestelle bei. Die Stadt kann mit einem Vergabemanagementsystem eine weitere Verbesserung und die medienbruchfreie Bearbeitung der Vergabeverfahren erreichen.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen im Vergleichsjahr 2021 kommt es bei der Stadt Halver zu vergleichsweise geringen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Einzelne Baumaßnahmen weisen dagegen hohe Abweichungen auf. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen sind der Stadt nach eigener Einschätzung bekannt. Sie konzentrieren sich auf einzelne Gewerke. Die externen Planungsbüros werden hier verstärkt in die Pflicht genommen, sodass künftig mit geringeren Nachtragssummen gerechnet werden kann.

Entbehrlich ist der Beschluss über die Vergaben im Vergabeausschuss des Rates der Stadt Halver. Die Kriterien für den Zuschlag und das zur Verfügung stehende Budget stehen vor der Ausschreibung fest.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen dienen auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich ist die Stadt bisher nicht gut aufgestellt. Eine Dienstanweisung liegt als Entwurf vor (April 2024). Daneben fehlt noch eine Schwachstellenanalyse für die Verwaltung.

Neben Korruption können auch erhaltene Sponsoringleistungen das Ansehen einer Stadtverwaltung beschädigen. Die im Entwurf vorliegende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wird auch das Thema Sponsoring berücksichtigen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

3.3 Organisation des Vergabewesens

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

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Halver hat ihr Vergabewesen größtenteils gut organisiert. Die getroffenen Regelungen bieten gute Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Verbesserungen sind durch die Nutzung eines Vergabemanagementsystems möglich. Zudem wäre die Beschlussfassung in den politischen Gremien entbehrlich.

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 Halver** hat ihre zentrale Vergabestelle im Fachbereich III (Bauen und Wohnen) eingerichtet. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Wahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,
- Informationen gem. § 19 der Vergabeordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und § 46 Abs. 1 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO),
- Informationen gem. § 20 Abs. 4 VOB/A,
- Einfluss auf die Bieterauswahl bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren bzw. Abänderung der Bieterliste,

- zentrale Zusammenstellung, Veröffentlichung und Versand der Bieterunterlagen,
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- Beantwortung von Bieteranfragen in Abstimmung mit dem zuständigen Fachbereich,
- Bearbeitung von Vergabebeschwerden,
- zentrale Durchführung des Eröffnungstermins einschl. Fertigung der Niederschrift, Kennzeichnung der Angebote und erste Plausibilitätskontrolle,
- Erstellung eines Vergabevorschlags unter Verwendung des Ergebnisses der wirtschaftlichen, rechnerischen und fachtechnischen Prüfung durch den zuständigen Fachbereich,
- Aufhebung einer Ausschreibung,
- Anforderung und Prüfung von Freistellungsbescheinigungen,
- Auskunftseinholung aus dem Wettbewerbsregister nach dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) („Schwellenwert“ = 30.000 Euro),
- Einladung Vergabeausschuss mit Fertigung der Vorlage sowie Schriftführung,
- Fertigung des Auftragschreibens bzw. des Ingenieurvertrags einschl. aller Nachträge,
- Information gem. § 20 Abs. 3 VOB/A und § 30 Abs. 1 UVgO,
- Erstellung aktueller Entwürfe von Vergabedienstanweisungen,
- Statistiken,
- Einrichtung sowie Pflege einer Bieterdatenbank und
- Beratung der Fachbereiche in vergaberechtlichen Fragestellungen z.B. bei der Erstellung und Aktualisierung der Vergabeunterlagen.

Geregelt ist das in der Vergabedienstanweisung für die Stadt Halver, die zum 01. Oktober 2018 in Kraft getreten ist und zum 01. Mai 2021 und zum 25. November 2022 aktualisiert wurde. Die Aktualisierungen der Vergabedienstanweisung wurde erforderlich, da die zentrale Vergabestelle bis 2019 im Fachbereich I (Zentrale Dienste und Finanzen) angesiedelt war. Es sind daneben in den vergangenen Jahren im nationalen und europäischen Vergaberecht zahlreiche Änderungen erfolgt, die in die Vergabedienstanweisung eingeflossen sind.

Die in der Vergabedienstanweisung getroffenen Regelungen gelten auch für die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Die Stadt Halver stellt dadurch eine einheitliche Durchführung von Vergabeverfahren in ihrem Aufgabenbereich sicher.

Die Dienstanweisung regelt ausführlich und umfassend die Durchführung von Vergaben.

Bis zu einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro können die Bedarfsstellen (Fachämter) Bauleistungen nach VOB/A unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens vergeben (Direktaufträge). Bei Dienst- und Lieferleistungen gilt der Netto-Auftragswert von 1.000 Euro für Direkteinkäufe.

Freihändige Vergaben werden ebenfalls durch die Bedarfsstellen durchgeführt. Dabei sollen mindestens drei Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Die Obergrenze für freihändige Vergaben beträgt 25.000 Euro netto geschätzter Auftragswert. Für Dienst- und Lieferleistungen nach der UVgO gilt die gleiche Wertgrenze.

Für alle Vergabeverfahren über 25.000 Euro Netto-Auftragswert ist die zentrale Vergabestelle verantwortlich. Bei beschränkten Ausschreibungen werden mindestens fünf Anbieter zur Angebotsabgabe aufgefordert.

Öffentliche Ausschreibung und Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb gibt es bei der Stadt Halver für Bauaufträge über 250.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Im Bereich der UVgO wird ab 100.000 Euro netto öffentlich ausgeschrieben.

Aufträge, die die Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen überschreiten, sind entsprechend auszuschreiben. Die Schwellenwerte ergeben sich gemäß § 106 Abs. 2 GWB für öffentliche Aufträge aus Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU¹⁹. Die Schwellenwerte werden durch EU-Verordnung in der Regel alle zwei Jahre angepasst, es ist jeweils die zum Zeitpunkt der Ausschreibung aktuelle Fassung anzuwenden.

Es ist aufgefallen, dass die zentrale Vergabestelle Beschlussvorlagen für den Vergabeausschuss fertigt. Das politische Gremium beschließt in seiner nächsten Sitzung darüber, welcher Bieter den Zuschlag erhält. Aus Sicht der gpaNRW ist dieser Schritt entbehrlich. Bereits zu Beginn eines Vergabeverfahrens sind die Kriterien der Stadt Halver für den Zuschlag festzulegen, ferner steht das Budget im Rahmen des Haushaltsbeschlusses zur Verfügung. Insofern obliegt dem Vergabeausschuss nach Ermittlung des – in der Regel wirtschaftlichsten – Angebotes keine Entscheidungsnotwendigkeit mehr. Vielmehr verzögert dies die Auftragsvergabe um einige Tage oder Wochen. Oder es sind vermehrt Dringlichkeitsentscheidungen notwendig. Siehe dazu auch den Teilbericht „Gremienarbeit“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Vergabeausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.

Informationen über erfolgte Vergaben erhalten die politischen Gremien in Halver auch ohne den Vergabeausschuss. Der Ausschuss für öffentliche Einrichtungen entscheidet über Bauprojekte und erhält regelmäßig eine Bauprojektliste zur Kenntnis. Größere Bauprojekte ab 100.000 Euro werden zudem dem Rat der Stadt bekannt gegeben.

Die Stadt Halver bildet alle externen Vorgänge über die Vergabepattform „Vergabemarktplatz NRW“ ab. Dabei handelt sich um eine internetbasierte Anwendung.

Daneben sollte die Stadt Halver die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen. Damit würden die Vergaben vollständig elektronisch abgewickelt. Derzeit gibt es eine Hybrid-Akte:

¹⁹ (Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG)

teils elektronisch und teil als Papierakte. Das Vergabemanagementsystem unterstützt einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren. Durch den jeweiligen Anbietenden werden aktuelle Formulare bereitgestellt.

Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Auch haben alle am Vergabeverfahren Beteiligten Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht und Unterlagen ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und der zentralen Vergabestelle ausgetauscht werden. Die Vergabedokumentation ist fälschungssicher und durch die Abfrage aller relevanten Informationen wird nichts vergessen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen.

Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A informiert der Auftraggebende fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in seinem oder ihrem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 000 Euro netto. Diese Vorschrift dient dem Transparenzgebot. Man kennt diese Informationspflicht auch unter dem Begriff Ex-Ante-Veröffentlichung.

Die Ex-Post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A gilt ebenfalls für beschränkte Bauausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto sowie für freihändige Vergaben ab 15.000 Euro netto und dient dem Transparenzgebot. Beide Veröffentlichungen nimmt die Stadt Halver vor. In der Dienstanweisung Vergabe ist geregelt, dass die zentrale Vergabestelle für die Bekanntmachungen verantwortlich ist.

Die organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren wirkungsvoll zu unterstützen.

3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen sind nicht verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Alternativ können sich die Kommunen auch eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.²⁰

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bisher nicht statt. Eine Controlling-Stelle ist aktuell eingerichtet worden, die u.a. auch in die Vergabeprüfung eingebunden werden soll.

Wenn die Kommune eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet hat, obliegt dieser, unabhängig von der gewählten Organisationsform, gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW auch die Prüfung

²⁰ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

von Vergaben. Eine Kommune sollte die Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden. Zudem sollte sie die Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Richtet eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung ein und nutzt auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Bei der **Stadt Halver** erfolgte bisher keine Prüfung der Vergaben durch ein Rechnungsprüfungsamt oder eine dafür benannte geeignete Bedienstete oder einen geeigneten Bediensteten. Auch gibt es keine schriftlichen Regelungen, wie die Vergabeverfahren kontrolliert werden. Künftig wird sich das ändern. In 2023 hat der Stadtrat beschlossen, eine Controlling-Stelle einzurichten. Dies ist nun umgesetzt. Der Controller oder die Controllerin soll auch in die Vergabeprüfung eingebunden werden. Die gpaNRW wertet diese Entscheidung positiv.

Mit der Einrichtung eines Controllings sollte festgelegt werden, wie es im Vergabevorgang zu beteiligen ist und welche Befugnisse bezogen auf Vergaben es hat. Dies kann in einer Prüfungsordnung oder in der Vergabebdienstanweisung der Stadt Halver geregelt sein.

Es sollten mindestens folgende Regelungen zur Einbindung bestehen:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte regeln, wie das Controlling in das Vergabeverfahren eingebunden wird.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Stadt Halver hat verschiedene Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt als Entwurf vor. Eine Schwachstellenanalyse ist bisher nicht durchgeführt worden.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

Bei der **Stadt Halver** ist die Korruptionsprävention organisatorisch in der Verwaltung nicht verortet. Die Stadt hat bisher keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt. Zurzeit (April 2024) ändert sich das in der Stadtverwaltung. Eine Dienstanweisung liegt im Entwurf vor.

Auch ein Korruptionsbeauftragter ist nicht bestellt, der den Mitarbeitenden bei allen Fragen und Hinweisen zur Seite steht.

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dazu sollte sie die Dienstanweisung in Kraft treten lassen und eine persönliche Bestellung eines Korruptionsbeauftragten vornehmen.

Gemäß § 10 KorruptionsbG²² ist ein Dienststellenleiter verpflichtet, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Erfüllung dieser gesetzlichen Verpflichtung ist nach Auskunft der Stadt für dieses Jahr (2024) geplant.

→ **Empfehlung**

Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Halver durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.

Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit können zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

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

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen hat die Stadt Halver in einem Rundschreiben bekannt gegeben. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen und Geschenke nicht annehmen. Geringwertige Aufmerksamkeiten sind erlaubt.

Die Stadt Halver setzt die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 7 KorruptionsbG um. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Informationen können im Rathaus eingesehen werden. Die Stadt kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach. Schriftlich geregelt ist das in der Ehrenordnung des Rates der Stadt Halver vom 26. November 1979.

²² § 10 KorruptionsbG vom 01. Juni 2022, bisher § 19 KorruptionsbG vom 31. Dezember 2013

Der § 8 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Halver setzt diese Bestimmung um, entsprechende Nachweise wurden im Rahmen der Prüfung vorgelegt. Eine Regelung, z.B. in der Hauptsatzung gibt es nicht. Sie sollte schriftlich fixiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Anzeigepflicht der Nebentätigkeit des Hauptverwaltungsbeamten oder der Hauptverwaltungsbeamtin nach § 8 KorruptionsbG sollte die Stadt Halver schriftlich fixieren.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfällt das Vergaberegister.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat. Bei der Stadt Halver findet sich im § 12 der Vergabedienstanweisung ein entsprechender Hinweis auf die Abfragepflicht. Zuständig ist die zentrale Vergabestelle.

Im Zusammenhang mit der Verfolgung von Korruptionsfällen hat die Europäische Union den Schutz etwaiger Hinweisgebenden per Richtlinie verstärkt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²³ war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juni 2023 wurde das „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)“ veröffentlicht. In Kraft getreten ist es am 02. Juli 2023.

Nach der Beschlussfassung über das Bundesgesetz waren die Landesgesetzgeber gefordert. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht

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

melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW)“ beschlossen. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden.

Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind. Der Gesetzesentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Die Stadt Halver hat formal das Hinweisgeberschutzgesetzes umgesetzt und eine Meldestelle eingerichtet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden darüber mit dem Rundschreiben 1/2024 informiert. Aus diesem Rundschreiben geht allerdings nicht hervor, wie die Meldestelle personell und technisch ausgestattet ist. Hinweisgeberinnen oder Hinweisgeber sollten wissen, welche Personen der Verwaltung Zugriff auf ihren Hinweis haben. Nach Ansicht der gpaNRW sollte eine niederschwellige Ansprechmöglichkeit gegeben sein. Nach § 15 Abs. 2 HinSchG sollte die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen über die notwendige Fachkunde verfügen. Auch sollten die Meldekanäle gestaltet werden, dass nur die für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständigen sowie die sie bei der Erfüllung dieser Aufgaben unterstützenden Personen Zugriff auf die eingehenden Meldungen haben.

In Bezug auf die Gestaltung der Meldekanäle ist zudem die Vertraulichkeit sicherzustellen (vgl. § 16 Abs. 2 HinSchG), d.h. bei diesen Aufgaben nicht in unterstützender Funktion tätige Beschäftigte dürfen nicht in der Lage sein, eingegangenen Verdachtsmeldungen einsehen zu können. Dies muss die Kommune entsprechend technisch sicherstellen. Viele Kommunen nutzen dafür von Rechenzentren angebotene Instrumente. Diese sind rechtssicher und praktikabel ausgestaltet – aus unserer Sicht eine empfehlenswerte Umsetzungsmöglichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte sicherstellen, dass das Hinweisgeberschutzgesetz so umgesetzt wird, dass eingehende Hinweise vertraulich behandelt werden. Das muss personell und technisch sichergestellt sein.

3.5 Sponsoring

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

- Die Stadt Halver nimmt Sponsoringleistungen in geringem Umfang in Anspruch. Verbindlichen Regelungen sind in der Dienstanweisung Korruptionsprävention vorgesehen.

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 Halver** nutzt Sponsoringleistungen nur sehr selten, z.B. bei kulturellen Veranstaltungen. Auch wenn diese Unterstützung im, nach Angabe der Stadt, geringen monetären Bereich liegt, sollten verbindliche Rahmenbedingungen z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Im Entwurf der Dienstanweisung Korruptionsprävention ist ein Abschnitt zum Sponsoring vorgesehen. Ein Mustervertrag soll als Anlage beigefügt werden.

Insbesondere sollten die nachfolgenden Punkte geregelt werden:

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

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁴ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. Eine Aktualisierung dieser Vorlage auf das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz liegt vor.

3.6 Nachtragswesen

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

²⁴ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesminister – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

durchführen.²⁵ 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 Halver vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Stadt Halver kommt es in 2021 zu vergleichsweise geringen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen.

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.

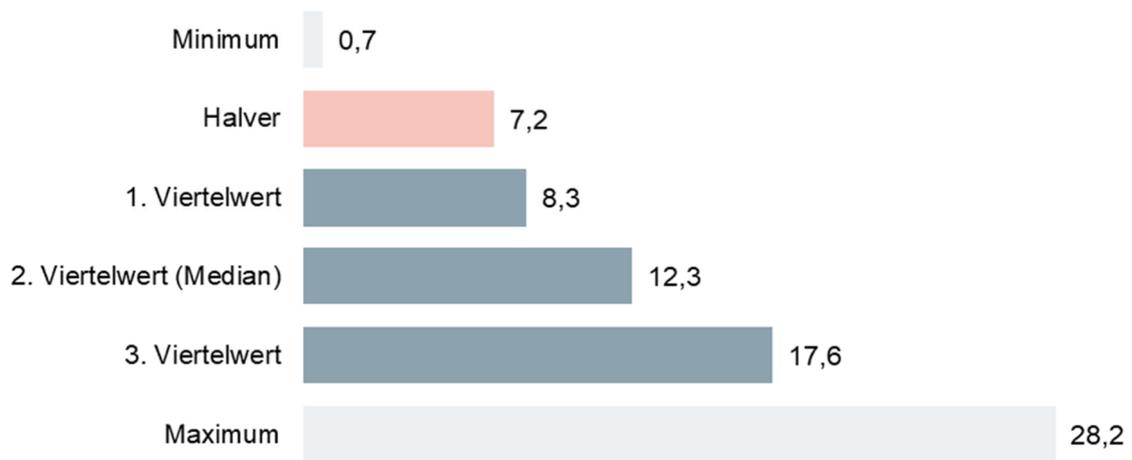
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

| | in Euro | in Prozent der Auftragswerte |
|-----------------------------|------------|------------------------------|
| Auftragswerte | 12.014.116 | |
| Abrechnungssummen | 12.762.106 | 6,2 |
| Summe der Unterschreitungen | 292.494 | 2,4 |
| Summe der Überschreitungen | 1.040.484 | 8,7 |

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Halver 29 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 567.046 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Halver damit wie folgt ein.

²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2021 gehört Halver zu den Kommunen mit den geringsten prozentualen Abweichungen vom Auftragswert. Die Vergleiche für 2020 und 2022 zeigen andere Ergebnisse. In 2020 bildet die Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert mit 11,76 Prozent etwa den Median von 11,26 Prozent ab. 2022 liegt die Abweichung mit 24,55 Prozent im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann die Stadt Halver Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Stadt sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können.

Die Stadt Halver nimmt dabei auch die externen Planerinnen und Planer in die Pflicht, die sie u.a. bei der Erstellung der Leistungsbeschreibungen unterstützen. In den „Allgemeine Vertragsbedingungen der Stadt Halver für Verträge mit freiberuflich Tätigen“ Absatz 1.7. wird ausführlich auf die Einhaltung der Kosten hingewiesen. In zahlreichen Kommunen werden im Bauverlauf nicht benötigte Auftragspositionen oder Mengen nicht bei der Nachbeauftragung und im Kostencontrolling einer Baumaßnahme berücksichtigt. In der Folge können Auftragnehmer mit der

Schlussrechnung oft entgangenen Gewinn geltend machen. Dazu werden Haushaltsmittel gebunden. In Halver wird das beachtet – die Bedarfsstellen erhalten mit jeder Auftragsdurchschrift einen Hinweis.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung nicht geregelt.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen Unwägbarkeiten im Vorfeld nicht immer ersichtlich sind. Für diese Fälle hat die **Stadt Halver** im § 14 ihrer Dienstanweisung geregelt, dass Nachträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind. Diese sind danach so rechtzeitig zu veranlassen, dass die Entscheidungsbefugnisse nicht beeinträchtigt werden. Die Preise für den Nachtrag sind auf Grundlage der Preisvereinbarung des Hauptangebotes auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge sind zu dokumentieren. Im Übrigen verweist die Dienstanweisung auf § 2 VOB/B, wo Vorgaben bezüglich der Vergütung zu finden sind.

Bei wesentlichen Auftragsänderungen (z.B. Nachträgen) wird grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich. Ausnahmen von diesem vergaberechtlichen Grundsatz werden je nach Vergabeart in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen geregelt. Grundsätzlich muss demnach jede Auftragsänderung rechtlich geprüft werden. Hierfür ist ein weitreichender vergaberechtlicher Sachverstand erforderlich, der am besten in der Zentralen Vergabestelle vorgehalten werden kann. In der Vergabe-Dienstanweisung der Stadt Halver ist eine solche Prüfung

nicht vorgesehen. Künftig sollte – nach Auskunft der Verwaltung - die Dokumentation der Nachträge auch der Vergabestelle vorliegen. Dann kann die Verwaltung Nachträge im Hinblick auf die Ausschreibungspflicht prüfen.

→ **Empfehlung**

Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Gründe für und der Höhe der Nachträge findet in der Stadt Halver nicht statt. Als Grund dafür weist die Stadt darauf hin, dass ihr die Gründe dafür bekannt sein. Nachträge konzentrieren sich nach Angabe der Stadt auf einzelne Gewerke und Defizite bei der Leistungsbeschreibung. Die externen Planungsbüros werden diesbezüglich verstärkt in die Pflicht genommen.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Halver hat die betrachteten Baumaßnahmen transparent und nachvollziehbar dokumentiert. Der Umfang der Dokumentation ist in Teilbereichen optimierungsfähig.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|--|-------|------------|---|-------|
| Organisation des Vergabewesens | | | | | |
| F1 | Die Stadt Halver hat ihr Vergabewesen größtenteils gut organisiert. Die getroffenen Regelungen bieten gute Rahmenbedingungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Verbesserungen sind durch die Nutzung eines Vergabemanagementsystems möglich. Zudem wäre die Beschlussfassung in den politischen Gremien entbehrlich. | 95 | E1.1 | Die Stadt Halver sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Vergabeausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist. | 97 |
| | | | E1.2 | Die Stadt Halver sollte die Einführung eines Vergabemanagementsystems prüfen. | 98 |
| F2 | Die Stadt Halver verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet bisher nicht statt. Eine Controlling-Stelle ist aktuell eingerichtet worden, die u.a. auch in die Vergabeprüfung eingebunden werden soll. | 98 | E2 | Die Stadt Halver sollte regeln, wie das Controlling in das Vergabeverfahren eingebunden wird. | 99 |
| Allgemeine Korruptionsprävention | | | | | |
| F3 | Die Stadt Halver hat verschiedene Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung liegt als Entwurf vor. Eine Schwachstellenanalyse ist bisher nicht durchgeführt worden. | 100 | E3.1 | Die Stadt Halver sollte die Korruptionsprävention organisatorisch und personell sicherstellen. Dazu sollte sie die Dienstanweisung in Kraft treten lassen und eine persönliche Bestellung eines Korruptionsbeauftragten vornehmen. | 101 |
| | | | E3.2 | Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Halver durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden. | 101 |
| | | | E3.3 | Die Anzeigepflicht der Nebentätigkeit des Hauptverwaltungsbeamten oder der Hauptverwaltungsbeamtin nach § 8 KorruptionsbG sollte die Stadt Halver schriftlich fixieren. | 102 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------------|---|-------|------------|--|-------|
| | | | E3.4 | Die Stadt Halver sollte sicherstellen, dass das Hinweisgeberschutzgesetz so umgesetzt wird, dass eingehende Hinweise vertraulich behandelt werden. Das muss personell und technisch sichergestellt sein. | 103 |
| Nachtragswesen | | | | | |
| F4 | Die Stadt Halver hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen in der Dienstanweisung nicht geregelt. | 107 | E4 | Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten. | 108 |
| Maßnahmenbetrachtung | | | | | |
| F5 | Die Stadt Halver hat die betrachteten Baumaßnahmen transparent und nachvollziehbar dokumentiert. Der Umfang der Dokumentation ist in Teilbereichen optimierungsfähig. | 108 | E5.1 | Die Prüfung der Angemessenheit der Nachtragspreise sollte schriftlich dokumentiert werden. | 109 |
| | | | E5.2 | Die Beseitigung etwaiger Mängel sollte im Abnahmeprotokoll vermerkt werden. | 109 |

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Der Stand der Digitalisierung an den Schulen in Trägerschaft der **Stadt Halver** unterstützt insgesamt eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung. Die IT-Ausstattung in den Schulen entspricht im Wesentlichen der städtischen Medienentwicklungsplanung. Allerdings sollte die Stadt eine Meilensteinplanung in den Medienentwicklungsplan integrieren, um den weiteren Digitalisierungsprozess zu unterstützen.

Die Stadt Halver verfolgt seit 2020 das Betriebsmodell einer autarken Schul-IT mit nur sehr wenigen Auslagerungen von Aufgaben an einen IT-Dienstleister. Sie ist daher auch für die Digitalisierung der Schulen federführend verantwortlich. Hierbei müssen allerdings vielfältige Aspekte berücksichtigt werden. Um alle Akteure angemessen zu beteiligen, sollte die Kommune die Gründung eines interdisziplinär besetzten Abstimmungsgremiums in Erwägung ziehen. Ihm sollten die Schul-IT, die Schulleitungen und die Medienkoordinatoren der Schulen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Schulverwaltung und des städtischen Gebäudemanagements angehören.

Um die Medienentwicklung weiter voran zu treiben, benötigt die Stadt Halver einen schulübergreifenden und vollständigen Ressourcenüberblick über die gesamte IT-Ausstattung. Vor diesem Hintergrund befürwortet die gpaNRW die angestrebte vollständige Inventarisierung der Schul-IT. Die Stadt sollte dieses Projekt zeitnah realisieren.

Insgesamt geht die Stadt Halver bei der Digitalisierung ihrer Schulen sehr pragmatisch vor. Hieraus ergeben sich allerdings hohe Anforderungen an die handelnden bzw. beteiligten Personen. Die in Halver aktuell durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen können grundsätzlich die Wirtschaftlichkeit der Schul-IT beeinträchtigen. Im Rahmen einer anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt Halver daher auch Regelungen und Abläufe für alle Beteiligten zu Beschaffungs- und Kommunikationsprozessen verbindlich festlegen. Hierdurch könnte die Stadt die vorhandenen schlanken Prozessabläufe auch dauerhaft sicherstellen.

Im Bereich der IT-Sicherheit erzielt die Stadt Halver vergleichsweise gute Ergebnisse. Dennoch ist Optimierungsbedarf bei den IT-Sicherheitsstrukturen erkennbar. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

4.3 IT an Schulen

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

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

4.3.1 IT-Steuerung

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

Insbesondere fehlende formale Regelungen zu den Medienentwicklungs- und Ausstattungsprozessen können die IT-Steuerung an den Schulen der Stadt Halver perspektivisch beeinträchtigen. Auch die fehlende Meilensteinplanung kann den weiteren Digitalisierungsprozess an den Schulen erschweren. Die Aufteilung der Schul-IT auf zwei Fachbereiche kann die Umsetzung von Vertretungsregelungen behindern.

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-Support²⁶, 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 **Stadt Halver** ist Träger von zwei Grundschulen mit drei Teilstandorten, einer Sekundarschule und eines Gymnasiums.

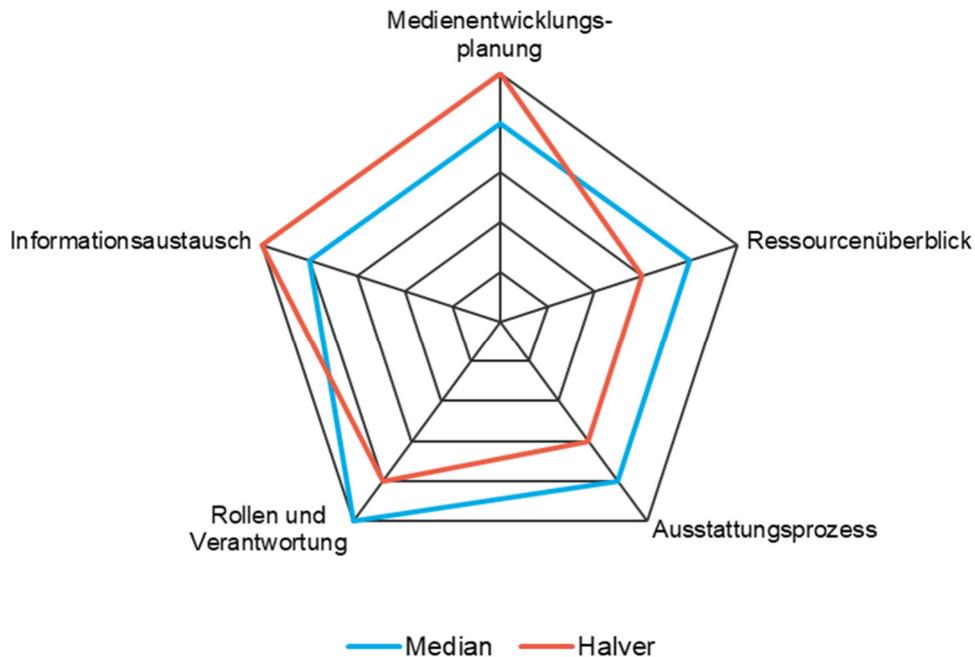
Schulen der Stadt Halver

| Schulform | Schule | Klassen | Schüler/innen |
|----------------|----------------------|-----------|---------------|
| Grundschule | Lindenhofschule | 10 | 240 |
| Grundschule | Regenbogenschule | 16 | 378 |
| Sekundarschule | Humboldtschule | 19 | 431 |
| Gymnasium | Anne-Frank-Gymnasium | 36 | 792 |
| Summe | | 81 | 1.841 |

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

²⁶ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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



Überdurchschnittlich gute Ergebnisse erzielt die Stadt Halver bei den Anforderungen „Medienentwicklungsplanung“ und „Informationsaustausch“. Die Anforderungen „Ausstattungsprozess“, „Rollen und Verantwortung“ sowie „Ressourcenüberblick“ sind jedoch teils deutlich schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der Stadt Halver haben ihre pädagogischen Anforderungen in Form von Medienkonzepten beschrieben. Der Schulträger hat diese als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie, einem Medienentwicklungsplan für die Jahre 2019 bis 2024, münden lassen. Die Stadt hat während dieser überörtlichen Prüfung bereits die Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes in die Wege geleitet. Sie musste bereits durch die Sofortausstattungsprogramme des Bundes und des Landes von ihrer ursprünglichen Planung abweichen.

Die Medienentwicklungsplanung soll die Digitalisierung an den Schulen weiter vorantreiben. Um Fehlplanungen zu vermeiden sollte sie die erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligte verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt beschreiben.

Auf Grundlage der im Planungsprozess definierten Standards hat die Stadt Halver schulscharfe Kostenkalkulationen erstellt. Sie stellen eine Anlage des Medienentwicklungsplanes dar. Eine Meilensteinplanung zur zeitlichen Umsetzung ist hingegen bislang nicht Bestandteil des Medienentwicklungsplanes der Stadt Halver. Dieser Aspekt kann die Planung und Umsetzung der weiteren Digitalisierung an den Schulen der Stadt Halver erschweren.

→ Empfehlung

Die Stadt Halver sollte eine zeitliche und sachliche Gliederung der weiteren Digitalisierung erarbeiten. Im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt diese Meilensteinplanungen verbindlich festlegen.

Informationen zum Anschaffungszeitraum, den Anschaffungskosten, bilanziellen Restlaufzeiten und Restwerten können die koordinierte Weiterentwicklung der Digitalausstattung der Schulen unterstützen. Aktuell kann die Stadt Halver die vorhandene IT-Ausstattung nur mit höherem Aufwand diesbezüglich auswerten. Zwar ist die Schul-IT in der Finanzsoftware inventarisiert. Dort fehlen jedoch insbesondere technische Informationen, die für die Planung der weiteren Digitalisierung notwendig sind. Daher baut die Schul-IT sukzessive eine eigene Inventarliste auf. Insbesondere ältere Geräte sind aber noch nicht berücksichtigt. Dies kann insbesondere die Planung von Ersatzbeschaffungen erschweren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte die IT-Ausstattung der Schulen zeitnah vollständig inventarisieren. Sie sollte perspektivisch doppelte Strukturen vermeiden.

Positiv bewerten wir die Schaffung und Besetzung einer eigenen Stelle für die Schul-IT im Jahr 2020. Sie gehört organisatorisch zu den Schulen und ist damit dem Fachbereich 2 „Bürgerdienste“ zugeordnet. Die eigentliche IT-Abteilung der Stadt Halver gehört zum Fachbereich 1 „Zentrale Dienste und Finanzen“. Ein Mitarbeiter dieses Fachbereichs ist bereits mit einem Stellenanteil von 0,5 Vollzeit-Stellen für die Schul-IT zuständig. Die Stadt hat diese Organisation zunächst gewählt, um die Digitalisierung der Schulen konsequent voranzutreiben. Nach Auskunft der Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Halver haben sich die Abläufe schnell sehr gut eingespielt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Zusammenführung der für die Schul-IT zuständigen Beschäftigten in einer Organisationseinheit prüfen. Hierdurch könnte sie insbesondere Vertretungsregelungen dauerhaft sicherstellen und Schnittstellen verringern.

Die vorhandene Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn die Schulen sowie der Schulträger im Rahmen definierter Arbeitsteilung und abgestimmter Kommunikationsprozesse gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar voneinander abzugrenzen, um den Aufwand zu minimieren und Reibungsverluste möglichst zu verhindern.

Seit 2020 übernimmt die Stadt den IT-Support an den Schulen durch die o. g. Schul-IT selbst. Laut Medienentwicklungsplan ist jedoch noch ein externer Dienstleister für den Second-Level-Support zuständig.

Nach Angaben der Stadt lässt sich insbesondere die Trennung zwischen First- und Second-Level-Support schwierig darstellen. Die Abgrenzung hängt auch immer vom Wissensstand des jeweiligen Lehrerkollegiums ab. Dies kann die Betreuung der IT durchaus erschweren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen. Sie sollte hierzu auch die Zusammenarbeit mit den Medienbeauftragten der Schulen definieren.

Der Arbeitsplatz der Schul-IT befindet sich im Lern- und Begegnungszentrum. Es befindet sich im Gebäude der ehemaligen Hauptschule. Hier befinden sich auch Unterrichtsräume des benachbarten Anne-Frank-Gymnasiums. Das Gymnasium bildet mit der Regenbogenschule das

Schulzentrum. Auch die Humboldtschule ist nur innerhalb weniger Gehminuten erreichbar. Die Lindenhofschule befindet sich ebenfalls nur rund einen Kilometer weit entfernt. Lediglich die Fahrzeit zum Teilstandort der Regenbogenschule in Oberbrügge beträgt mehrere Minuten.

Die räumliche Nähe der Schul-IT zu den meisten Schulstandorten unterstützt insgesamt den informellen Informationsaustausch. Darüber hinaus hat die Stadt Halver schulinterne Arbeitsgruppen eingerichtet, um die Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben. Regelmäßige Abstimmungen erfolgen auch mit der Schulverwaltung und dem Gebäudemanagement.

Im Medienentwicklungsprozess sind diverse Aspekte zu berücksichtigen und interdisziplinär abzustimmen. Daher sind in der Regel auch verschiedene Beteiligte konsequent einzubinden, wie beispielsweise:

- IT-Abteilung,
- Schul-IT,
- Schulverwaltung,
- Gebäudemanagement,
- Medienkoordinatoren der Schulen,
- Schulleitungen.

Andere Kommunen haben hierzu interdisziplinär besetzte Abstimmungsgremien eingerichtet. Sie konnten so die Medienentwicklungsplanung effizient vorantreiben.

→ **Empfehlung**

Um die Medienentwicklungsplanung zu unterstützen, sollte die Stadt Halver die Einrichtung eines interdisziplinär besetzten Abstimmungsgremiums prüfen. Ihm sollten alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören. Zusammensetzung und Tagungsrhythmus sollte die Stadt im Medienentwicklungsplan verbindlich regeln.

Die Stadt Halver berichtet in diesem Zusammenhang von geplanten organisatorischen Maßnahmen. Zukünftig sollen die Bereiche Schule und Gebäudemanagement in einem neuen Fachbereich zusammengeführt werden. Hierdurch können sich auch Synergien für den Informationsaustausch ergeben.

Im Ausstattungsprozess nimmt die Schul-IT eine koordinierende Funktion ein. Sie tätigt sämtliche Beschaffungen in Absprache mit Schulleitungen und Schulverwaltung. Positiv bewerten wir das Ziel, die IT-Ausstattung an den Schulen zu homogenisieren.

Allerdings hat die Stadt Halver den Ausstattungsprozess bislang nicht schriftlich fixiert. Zwar ist das Vorgehen der Stadt Halver, wie in vielen anderen Kommunen, sehr pragmatisch. Gleichzeitig ist es stark von den handelnden Personen abhängig. Schriftliche Vorgaben können Risiken für die funktionierenden, gelebten Strukturen minimieren. Andere Kommunen legen diese im Medienentwicklungsplan verbindlich fest.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halver sollte in ihrem Medienentwicklungsplan den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben. Hierdurch kann sie die aktuell funktionierenden Strukturen auch dauerhaft sicherstellen.

4.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Der Stand der Digitalisierung an den Halveraner Schulen ermöglicht eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung. Allerdings ist die Ausstattungsquote mit pädagogisch genutzten Endgeräte im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Sie entspricht jedoch der aktuellen Medienentwicklungsplanung.

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

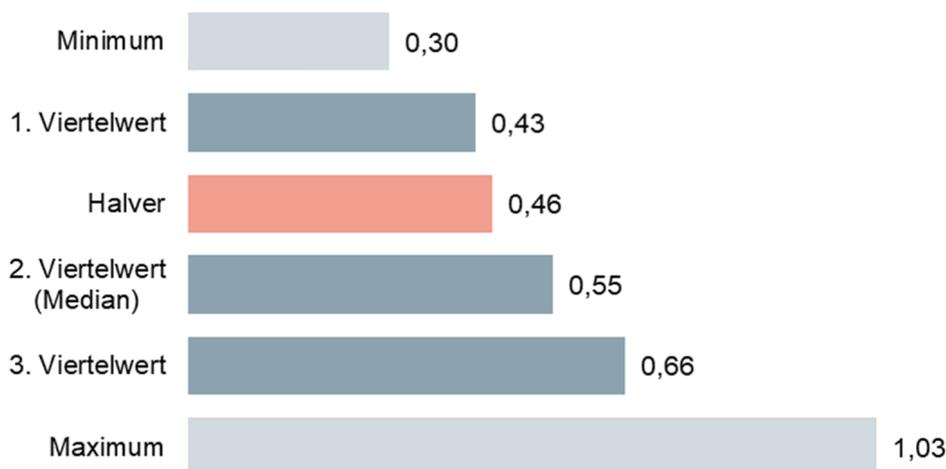
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine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

Das Schulumfeld in der **Stadt Halver** ist mit über 1.800 Schülerinnen und Schülern vergleichsweise groß. Die Umsetzung der Digitalisierung ist daher entsprechend herausfordernd.

Alle Schulen sind über einen Glasfaseranschluss an das Internet angebunden. Die Downloadgeschwindigkeit beträgt an den Grundschulstandorten 100 MBit/S. An den weiterführenden Schulen beträgt sie 500 MBit/S. Alle Anschlüsse können bei Bedarf auf Downloadgeschwindigkeiten von bis zu 1.000 MBit/S erweitert werden. Dies ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, sinnvoll und zukunftsorientiert.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Vergleichswerte enthalten, die sich wie folgt verteilen:



Die Zahl der pädagogisch genutzten IT-Endgeräte an den Halveraner Grundschulen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Die Stadt Halver strebt keine 1:1 Ausstattung der Grundschülerinnen und Grundschüler mit IT-Endgeräten an. Stattdessen stellt sie den Schulen Klassensätze an Tablets bzw. Laptops. Darüber hinaus befinden sich in den Klassenräumen zwei bis drei Endgeräte für spontane Recherchen der Schüler. Die Ausstattungsquoten der beiden Grundschulen sind dabei jedoch unterschiedlich:

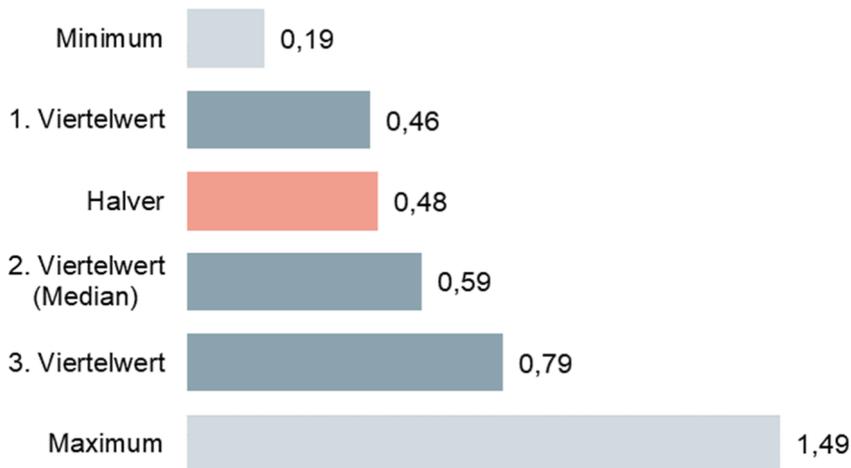
IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach Grundschulen im Schuljahr 2021/22

| Schule | Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik | Schülerinnen und Schüler | IT –Endgeräte Pädagogik je SuS |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| Lindenhofschule | 132 | 240 | 0,55 |
| Regenbogenschulen | 151 | 378 | 0,40 |
| Insgesamt | 283 | 618 | 0,46 |

Die IT-Endgeräte haben ein durchschnittliches Alter von ca. zwei Jahren. Damit befinden sie sich innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

An den weiterführenden Schulen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten wie folgt dar:

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



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



Auch an den weiterführenden Schulen der Stadt Halver ist die Ausstattungsquote mit IT-Endgeräten unterdurchschnittlich. Im Schuljahr 2021/22 sind die beiden weiterführenden Schulen wie folgt mit pädagogisch genutzten IT-Endgeräten ausgestattet:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

| Schule | Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik | Schülerinnen und Schüler | IT –Endgeräte Pädagogik je SuS |
|----------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| Anne-Frank-Gymnasium | 245 | 792 | 0,31 |
| Humboldtschule | 339 | 431 | 0,78 |
| Insgesamt | 584 | 1.221 | 0,48 |

Die Ausstattungsquoten an den beiden weiterführenden Schulen in Halver unterscheiden sich deutlich. Dies liegt daran, dass das Anne-Frank-Gymnasium bereits seit Jahren erfolgreich schülereigene Geräte, sog. bring-your-own-device-Geräte (Byod-Geräte) in den Unterricht integriert. Die Humboldtschule setzt hingegen ein entsprechendes Konzept aktuell erstmals um. Die

oben genannte Kennzahl berücksichtigt allerdings ausschließlich die Geräte im städtischen Eigentum.

Nach Angaben der Stadt Halver sind im Schuljahr 2021/22 rund 900 Byod-Geräte vorhanden. Damit stehen je Schülerinnen und Schüler rund 1,22 Geräte zur Verfügung. Der Kennzahlenvergleich berücksichtigt auch Lehrergeräte.

Für das Jahr 2023 plant die Stadt zudem die Beschaffung weiterer pädagogisch genutzter Endgeräte für ihre Schulen. Die Ausstattungsquoten werden sich dadurch weiter verbessern.

Die IT-Endgeräte an den weiterführenden Schulen sind nach Angaben der Stadt mit einem Durchschnittsalter von fünf bis sechs Jahren vergleichsweise alt. Dies liegt insbesondere an den stationären PCs. Ihr Austausch steht noch im Jahr 2023 bevor.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung auch die Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten.

Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationstechnik, wie

- großformatigen Bildschirmen,
- interaktiven Whiteboards oder
- Beamern.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Halver mit ihren Grundschulen wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

| Geräteart | Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Interaktive Whiteboards/ Tafeln | 0,04 | 0,00 | 0,02 | 0,42 | 1,11 | 1,76 | 63 |
| Beamer | 0,69 | 0,00 | 0,06 | 0,18 | 0,49 | 1,67 | 63 |
| Großformatige Bildschirme | 0,27 | 0,00 | 0,00 | 0,04 | 0,38 | 1,90 | 63 |
| Dokumenkameran | 0,69 | 0,00 | 0,00 | 0,17 | 0,62 | 1,90 | 63 |

Die Stadt Halver setzt an ihren Grundschulen bislang unterschiedliche Präsentationsmedien ein. Die Ausstattungsquote liegt insgesamt bei 100 Prozent. Damit steht jeder Klasse genau ein Präsentationsgerät zur Verfügung. Demnach ist in den Klassenräumen eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich. Fach- und Differenzierungsräumen sind an den Grundschulen kaum vorhanden. Im Herbst 2023 plant die Stadt an der Lindenhofschule die Ausstattung aller Unterrichtsräume mit interaktiven Whiteboards.

Positiv bewerten wir den Einsatz von Dokumentenkameras. Die Halveraner Grundschulen können dadurch analoge Unterrichtsinhalte digital erfassen und über die vorhandenen Präsentationsgeräte wiedergeben. Die Stadt Halver gehört hier zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Ausstattungsquote.

Auch an den weiterführenden Schulen setzt die Stadt unterschiedliche Präsentationstechniken ein. Während an der Humboldtschule fast ausschließlich Interaktive Whiteboards/Tafeln vorhanden sind, setzt das Anne-Frank-Gymnasium ausschließlich auf Beamer.

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

| Geräteart | Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Interaktive Whiteboards/ Tafeln | 0,51 | 0,00 | 0,01 | 0,50 | 1,20 | 2,31 | 46 |
| Beamer | 0,87 | 0,00 | 0,17 | 0,40 | 1,21 | 2,92 | 46 |
| Großformatige Bildschirme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,19 | 1,92 | 46 |
| Dokumentenkameras | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 0,37 | 3,83 | 46 |

An den weiterführenden Schulen liegt die Ausstattungsquote mit 1,38 Geräten je Klasse deutlich über 1,00. Dies deutet darauf hin, dass auch Fach-, Förder- und Differenzierungsräume mit moderner Präsentationstechnik ausgestattet sind. Die gpaNRW bewertet die Ausstattungsquote daher positiv.

Insgesamt sind auch die beiden weiterführenden Schulen der Stadt Halver in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu präsentieren. Sie nutzen hierzu größtenteils die Kameras der Tablets.

Die Schul-IT setzt moderne IT-Managementmethoden ein. So stellt sie die Verwaltung der mobilen Endgeräte über ein Mobile-Device-Management sicher. Zudem bestehen Möglichkeiten der Fernwartung. Dies unterstützt eine effiziente Betreuung und Wartung von Geräten und Software.

Positiv bewerten wir, dass die Stadt Halver für die Schulen ein Datensicherungskonzept erstellt hat. Zudem hat sie eine Richtlinie für den Gebrauch von Passwörtern erarbeitet.

Die Schul-IT ist mit 1,5 Vollzeit-Stellen besetzt. Dies entspricht einem Stellenanteil von 0,17 IT-Vollzeit-Stellen je 100 IT-Endgeräte. Im Vergleich mit 24 Kommunen die ein ähnliches Betriebsmodell wie Halver gewählt haben (autarke Schul-IT/geringe Auslagerung) ist dieser Wert zwar überdurchschnittlich. Allerdings übernimmt die Schul-IT auch den Support für die 900 Byod-Geräte. Unter Berücksichtigung dieser schülereigenen Geräte beträgt er unterdurchschnittliche 0,08 IT-Vollzeit-Stellen je 100 Endgeräte.

4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des 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

Die Schulen der Stadt Halver erreichen im interkommunalen Vergleich einen hohen Erfüllungsgrad bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten. In verschiedenen Prüfbereichen bestehen jedoch Optimierungspotenziale bei konzeptionellen Aspekten.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Halver** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



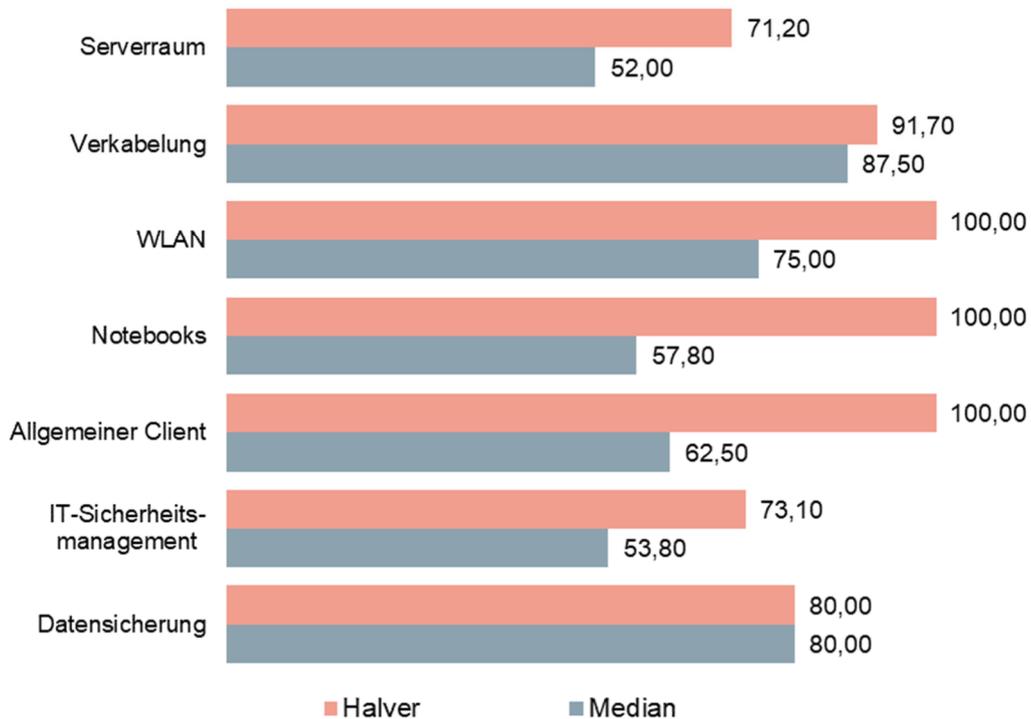
Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen, gemessen an den geprüften Aspekten, schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger

²⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

als 61,0 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Halver übersteigt diesen Wert mit 78,7 Prozent deutlich.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die Schulen der Stadt Halver erreichen im interkommunalen Vergleich einen hohen Erfüllungsgrad bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten. Jedoch gibt es in den verschiedenen Prüfbereichen Optimierungspotential bei konzeptionellen Aspekten.

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

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

→ Empfehlung

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

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|----------------------|--|-------|------------|---|-------|
| IT an Schulen | | | | | |
| F1 | Insbesondere fehlende formale Regelungen zu den Medienentwicklungs- und Ausstattungsprozessen können die IT-Steuerung an den Schulen der Stadt Halver perspektivisch beeinträchtigen. Auch die fehlende Meilensteinplanung kann den weiteren Digitalisierungsprozess an den Schulen erschweren. Die Aufteilung der Schul-IT auf zwei Fachbereichen kann die Umsetzung von Vertretungsregelungen behindern. | 113 | E1.1 | Die Stadt Halver sollte eine zeitliche und sachliche Gliederung der weiteren Digitalisierung erarbeiten. Im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes sollte die Stadt diese Meilensteinplanungen verbindlich festlegen. | 115 |
| | | | E1.2 | Die Stadt Halver sollte die IT-Ausstattung der Schulen zeitnah vollständig inventarisieren. Sie sollte perspektivisch doppelte Strukturen vermeiden. | 116 |
| | | | E1.3 | Die Stadt sollte die Zusammenführung der für die Schul-IT zuständigen Beschäftigten in einer Organisationseinheit prüfen. Hierdurch könnte sie insbesondere Vertretungsregelungen dauerhaft sicherstellen und Schnittstellen verringern. | 116 |
| | | | E1.4 | Die Stadt Halver sollte die Rollen für den First- und Second-Level-Support im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen. Sie sollte hierzu auch die Zusammenarbeit mit den Medienbeauftragten der Schulen definieren. | 116 |
| | | | E1.5 | Um die Medienentwicklungsplanung zu unterstützen, sollte die Stadt Halver die Einrichtung eines interdisziplinär besetzten Abstimmungsgremiums prüfen. Ihm sollten alle am Medienentwicklungsprozess Beteiligten angehören. Zusammensetzung und Tagungsrythmus sollte die Stadt im Medienentwicklungsplan verbindlich regeln. | 117 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|--|-------|------------|---|-------|
| | | | E1.6 | Die Stadt Halver sollte in ihrem Medienentwicklungsplan den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben. Hierdurch kann sie die aktuell funktionierenden Strukturen auch dauerhaft sicherstellen. | 118 |
| F2 | Die Schulen der Stadt Halver erreichen im interkommunalen Vergleich einen hohen Erfüllungsgrad bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten. In verschiedenen Prüfbereichen bestehen jedoch Optimierungspotenziale bei konzeptionellen Aspekten. | 123 | E2 | Die Stadt Halver sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen. | 124 |

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in der Stadt Halver ist höher als in den meisten Vergleichskommunen. Die Stadt Halver hält die rechtlichen Vorgaben nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Die Stadt stellt die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch das Vorgehen bei ihren organisatorischen Maßnahmen und durch die neu eingeführte Checkliste sicher.

Im Rahmen von Ersatzvornahmen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen, fordert die Stadt alle entstandenen Kosten gegenüber der bestattungspflichtigen Person per Leistungsbescheid zurück. Dabei fordert sie pauschal eine Verwaltungsgebühr. Um dies noch effektiver zu gestalten sollte die Stadt Halver die pauschale Verwaltungsgebühr überprüfen und an den tatsächlichen Arbeitsaufwand koppeln.

Im interkommunalen Vergleich 2021 hat die Stadt Halver einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Dies liegt daran, dass die Stadt nur in sehr wenigen Fällen eine Kostenerstattung erzielte. Allerdings sind die Aufwendungen je Fall unter dem Median, weil die Stadt sich grundsätzlich durch eine Abfrage bemüht, dass die Beisetzung kostengünstig erfolgt.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Ziel der Prüfung ist es, schwerpunktmäßig die Rechtmäßigkeit und

die Verfahrensstandards bei der Aufgabenerledigung zu beurteilen. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz.

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Halver** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Stadt Halver befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Laut Aussage der Stadt Halver führten die Einrichtungen bislang nicht dazu, dass die Ordnungsbehörde vermehrt ordnungsbehördliche Bestattungen veranlassen musste.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Halver 2019 bis 2021

| Grundzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|
| Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle | 4 | 3 | 4 |
| davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung | 0 | 0 | 0 |
| davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung | 4 | 3 | 4 |

Die gpaNRW erhebt in den Vergleichskommunen neben den ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung auch die Fälle ohne durchgeführte Bestattung. Die Summe der beiden Fallzahlen ergeben dann die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in Halver liegt in den Jahren 2019 bis 2021

auf einem ähnlich hohen Niveau. In allen Fällen führte die Stadt Halver auch die Bestattung der gemeldeten Fälle durch.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Halver mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

| Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|
| Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW | 2,48 | 1,87 | 2,48 |

In Halver schwankt im drei Jahresrückblick die Anzahl der durchgeführten Bestattungen. Dennoch verändert sie sich nicht wesentlich bzw. bleibt konstant.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

| Halver | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 2,48 | 0,00 | 0,00 | 0,82 | 1,90 | 10,02 | 77 |

Die Stadt Halver hat im Jahr 2021 mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass 25 von 77 Kommunen des Vergleichs, und damit rund 35 Prozent der Kommunen, in 2021 hingegen gar keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt haben. Die Einordnung der Stadt Halver im interkommunalen Vergleich hebt hervor, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. Siehe dazu die weiteren Kapitel dieses Berichtes.

5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die

örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Mit ihrem Bereitschaftsdienst außerhalb der Dienstzeiten hält die Stadt Halver die gesetzlich vorgegebenen bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

Die **Stadt Halver** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Um diese Fristen einzuhalten, hat die Stadt eine Rufbereitschaft der Ordnungsbehörde eingerichtet, welche unter anderem für die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle zuständig ist. Die Stadt stellt durch die Rufbereitschaft sicher, dass die Verwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen umgehend handeln kann, wenn diese Kenntnis von einem Sterbefall ohne Angehörige erhält.

Das genaue Vorgehen bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall läuft in Halver wie folgt ab. Sollte es zu einem Sterbefall ohne Angehörige in einer Einrichtung kommen, beauftragt die Stadt einen Bestatter. Bei einem Sterbefall in einer privaten Unterkunft wird der Leichnam durch die Polizei freigegeben, wenn der Arzt einen natürlichen Tod feststellt. Sodann wird die Wohnung durch die Polizei versiegelt. In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen vorhanden sind bzw. noch nicht ermittelt oder noch nicht erreichen werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde als Erstmaßnahme die Abholung. Die Abholung der Leiche vom Sterbe- bzw. Auffindeort erfolgt innerhalb der gesetzlichen Frist und. Das Ordnungsamt lässt diese durch ein Bestattungsunternehmen in eine Leichenhalle überführen. Dadurch hält die Stadt die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach Verstorbene spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen sind.

Nach Kenntnis von einem Sterbefall ohne Angehörige beginnt die Stadt Halver umgehend mit der Ermittlung von Angehörigen. Unabhängig davon hält die Stadt Halver die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW ein. Die sich aus § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ergebende Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung hält die Stadt konsequent ein.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Halver hat das Vorgehen zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen geregelt. Sie nutzt alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

Die **Stadt Halver** hat das Vorgehen zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen geregelt. Um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln, erfolgt durch die Stadt die Einsicht in das Melderegister. Das Ordnungsamt stellt zudem eine Anfrage an das Einwohnermeldeamt und an das Standesamt, ob ggf. eine Betreuung bestellt ist. Hierbei erfolgt die Ermittlung entsprechend der in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehenen Rangfolge. Bestand bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis kontaktiert die Stadt auch die zuletzt bestellte Betreuung. Die Ermittlungsbehörde der Stadt Halver befragt zudem Nachbarn und sucht in Familienunterlagen nach Hinweisen auf bestattungspflichtige Angehörige. Das Vorgehen dokumentiert sie in der Akte. Sollte die Stadt Halver bestattungspflichtige Angehörige kontaktieren, erfolgt dies mit dem Hinweis auf die Bestattungspflicht gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW.

Im Rahmen der Amtshilfe nutzt die Stadt auch die Dienste der Polizei oder der Kollegen von anderen Ordnungsbehörden. In diesen Fällen nehmen die zuvor genannten Kontakt mit den Angehörigen auf ohne Mitteilung des Themas, nur mit dem Hinweis sich an die Stadt Halver zu wenden.

Die Stadt Halver hat zum Zeitpunkt der Prüfung eine Checkliste zum Vorgehen im Entwurfsstadium vorliegen und nutzt diese nun in der Pilotphase (siehe weitere Ausführungen im Kapitel 5.5 Verfahrensstandards). Aus Sicht der gpaNRW bieten Checklisten der Sachbearbeitung Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Die Checkliste verhindert wiederkehrende Fehler zudem wird die Sachbearbeitung si-

cher durch alle notwendigen Arbeitsschritte geleitet. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte gleich zu behandeln.

Die gpaNRW hält zur Ermittlung von Angehörigen folgende Mindeststandards für erforderlich. Diese kann die Stadt Halver mit ihrer Checkliste im Entwurfsstadium vergleichen, einfließen lassen und beliebig erweitern.

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

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch für die anschließende Bestattung sowie die Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht mit allen notwendigen Arbeitsschritten und gesetzlichen Regelungen (VwVG NRW und VO VwVG NRW) einsetzbar sein.

5.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Halver berücksichtigt und respektiert den Willen des Verstorbenen bei der Wahl der Bestattungsform, sofern dieser wirtschaftlich vertretbar ist. Ohne vorliegende Willensbekundung hat sie die Urnenbeisetzung als wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt.

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 Halver** nutzt grundsätzlich für ordnungsbehördliche Bestattungen die Feuerbestattung und die damit verbundene Urnenbeisetzung. Laut Aussage der Kommune hat sich dies als

kostengünstigste Variante bestätigt. Die Urnenbestattung erfolgt sodann anonym zum Beispiel auf einem Friedhof in Lüdenscheid. Die Stadt Halver unterhält keinen eigenen kommunalen Friedhof. Im Stadtgebiet befinden sich zwei kirchliche Friedhöfe. Der örtliche Bestatter schlägt der Stadt zum Zeitpunkt der Bestattung die günstigste Variante vor. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Halver in regelmäßigen Abständen Preisabfragen bei den drei örtlichen Bestattern durchführt.

Im Rahmen der Ermittlung nach Bestattungspflichtigen schaut die Stadt ebenfalls nach niedergeschriebenen Willensbekundungen des Verstorbenen. Erdbestattungen führt sie durch, wenn dies der ausdrückliche Wunsch der verstorbenen Person war (§ 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW). Daneben berücksichtigt sie auch den durch die jeweilige Religionszugehörigkeit bedingten Bestattungswunsch.

5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Im Rahmen der Prüfung hat die gpa NRW der Stadt Halver den Hinweis gegeben Feuerbestattungen künftig als zweigeteilten Bestattungsvorgang durchzuführen, um eventuelle Kostenerstattungsansprüche zu vermeiden. Dies hat die Stadt Halver bereits während der laufenden Prüfung umgesetzt.

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

Eine Ersatzvornahme ist immer dann der Fall, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind, diese die Bestattung aber verweigern oder nicht rechtzeitig vornehmen. Die **Stadt Halver** hat in den Jahren 2019 bis 2021 eine Ersatzvornahme durchgeführt.

Die Stadt Halver führt die ordnungsbehördliche Bestattungen standardmäßig als Feuerbestattung durch. Sie beauftragt das durchführende Bestattungsunternehmen seit dem Jahr 2023/24 zunächst mit der Einäscherung und sodann erfolgt die Beauftragung der Urnenbeisetzung. Somit wird die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, durch die fristgerechte Einäscherung beseitigt. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben.

Nach der erfolgten Einäscherung sollte die Stadt den bestattungspflichtigen Angehörigen durch Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvor-

nahme aufgeben, die Beisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vorzunehmen. Sofern sich die bestattungspflichtigen Angehörigen nicht fristgemäß um die Beisetzung der Urne kümmern, sollte die Stadt einen Bescheid über die Festsetzung der Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme erlassen. Diesen sollte sie per Postzustellungsurkunde oder Boten zustellen und die Ersatzvornahme anwenden.

Sollte bei der verstorbenen Person ein Guthaben vorhanden sein, beantragt die Stadt eine Nachlasspflegschaft. Durch dieses Verfahren handelt sie entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Laut Aussage der Stadt Halver erhält sie die vorgestreckten Kosten zeitnah zurückerstattet.

Erdbestattungen als Ersatzvornahme finden nur statt, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Stadt Halver erhebt zusätzlich zu den Bestattungskosten eine Verwaltungsgebühr. Bisher erfolgt die Erhebung der Verwaltungsgebühr als Pauschalbetrag.

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

Die **Stadt Halver** macht die Kostenerstattungsansprüche aus der Durchführung von Bestattungen gegenüber der Verpflichteten geltend. Die Stadt erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in vollem Umfang, sofern dem keine Gründe entgegenstehen. Dieser Anspruch besteht gem. § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW. Für den Fall, dass die Stadt keine Verpflichteten im Sinne des § 8 BestG NRW ermitteln kann, prüft sie, ob sie ggf. andere Personen feststellen kann, die zur Kostentragung in Frage kommen, beispielsweise Erben. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt bereits eine Gebühr von 100 Euro für den entstandenen Verwaltungsaufwand, welcher im Rahmen der Fallbearbeitung entstanden ist, erhebt. Diese sollte den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Stadt im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Halver sollte ihre Verwaltungsgebühr an den tatsächlichen Arbeitsaufwand koppeln. Dazu sollte sie den Verwaltungsgebührenrahmen als Maßgabe beachten.

5.5 Verfahrensstandards

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

- Die Stadt Halver erarbeitet zum Prüfungszeitpunkt ein detailliertes Vorgehen inklusive Checkliste zur standardisierten Bearbeitung eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls.

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.

Durch die eingerichtete Rufbereitschaft bearbeitet die **Stadt Halver** auch außerhalb der Dienstzeiten ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Während der Dienstzeiten bearbeitet die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle.

Die Stadt Halver erstellt zum Zeitpunkt der Prüfung Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird. Diese Checkliste soll den Beschäftigten, die einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall aufnehmen, als Orientierungshilfe dienen. Darüber hinaus wird durch die Checkliste zur Fallbearbeitung sichergestellt, dass die Sachbearbeitung die notwendigen Erstinformationen zu dem Sterbefall systematisch abfragt und aufnimmt. Dafür erfasst die Stadt nachfolgende Inhalte:

- Vor- und Nachname der verstorbenen Person,
- Sterbedatum und Sterbeort,
- Sterbefall Meldung (von wem?),
- Verbleib/Ort des Leichnams,
- Geburtsdatum und –ort der verstorbenen Person,
- letzte Meldeanschrift der verstorbenen Person,
- Familienstand sowie Namen, Meldeanschrift ggf. Telefonnummern bekannter Angehöriger.
- Mitteilung an Angehörige, in welcher Form? (schriftlich, mündlich, Datum),
- Bereitschaft zur Übernahme der Bestattungskosten sowie auch die Ablehnungsgründe,

- Einkommen der Angehörigen, Hinweis zur Übernahme der Kosten durch Sozialamt oder Ratenzahlung,
- Abfrage der unbilligen Härte gem. § 24 Abs. 2 VO VwVG NRW,
- Konfession,
- Betreuungsverhältnis vorhanden,
- Durchsuchung der Wohnung durch den Außendienst,
- Anschreiben an Bank/Heim etc.,
- Vermögensauskunft,
- Art der Bestattung,
- Bei Feuerbestattung Datum der Einäscherung,
- Ordnungsverfügung zur Beisetzung,
- Datum der Beisetzung sowie
- Übersicht entstandene Kosten und Einnahmen.

Diese Checkliste ist seit Ende 2022 als Pilotphase im Einsatz. Die Stadt legt für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Akte an. So ist gewährleistet, dass die Sachbearbeitung die Arbeitsschritte auch im Vertretungsfall nach einheitlichen Standards erledigt.

5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Stadt Halver nutzt für die Beisetzung der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus Wirtschaftlichkeitsaspekten unter Beachtung von Willensbekundungen der Verstorbenen hauptsächlich ortsfremde Friedhöfe. Darüber hinaus erfolgen regelmäßige Preisabfragen bei den Bestattern.

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.

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

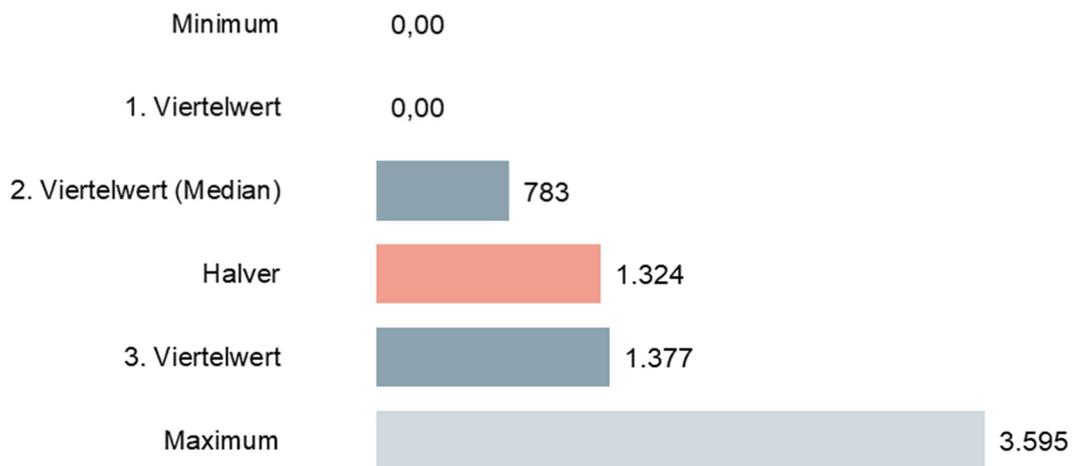
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

| Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|-------|
| Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro | 1.470 | 1.941 | 1.324 |

In dem Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 musste die **Stadt Halver** zum Teil Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus dem kommunalen Haushalt begleichen. Trotz einer umfangreichen Recherche konnte die Stadt Halver bis auf einen Fall keine bestattungspflichtigen Personen ausfindig machen. In diesem benannten Fall im Jahr 2021 hat die Stadt die Bestattung dennoch durchgeführt. Im Rahmen der Ermittlung wurden Angehörige ausfindig gemacht, die durch einen Beihilfeantrag beim Sozialamt eine Kostenerstattung beantragten.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Entsprechend bestätigt sich die hohe Positionierung der Stadt Halver in dieser Kennzahl. Diese Kennzahl verdeutlicht, dass einige Vergleichskommunen, ihre Kosten für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen nicht von Dritten erstattet bekommen.

5.6.2 Aufwendungen

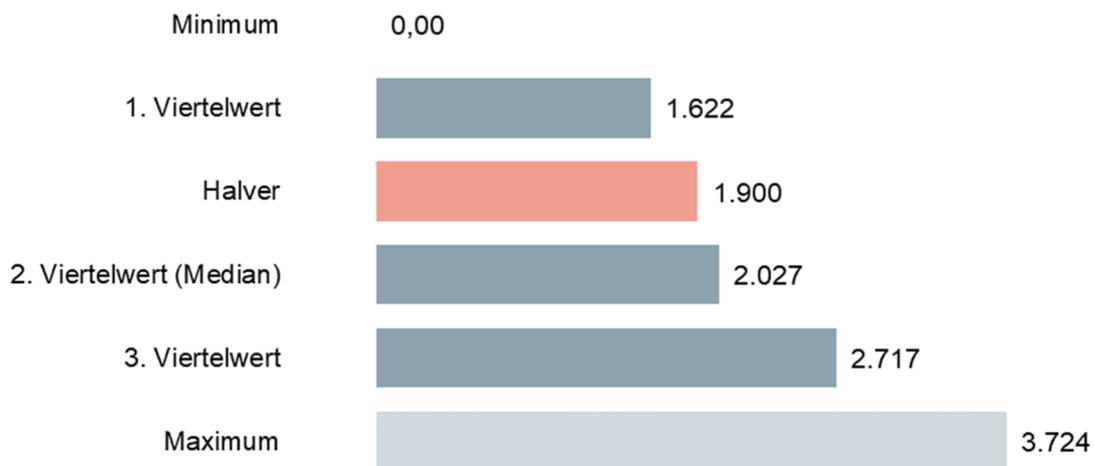
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Halver in Euro 2019 bis 2021

| Grundzahl/Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|-------|
| Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 7.997 | 5.824 | 7.600 |
| Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 1.999 | 1.941 | 1.900 |

Die Aufwendungen je Fall liegen in den Jahren 2019 und 2021 in Halver etwa gleich hoch. Im Vergleichsjahr 2020 sind die Aufwendungen geringer ausgefallen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt im Jahr 2020 weniger Bestattungen durchgeführt hat.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen liegen im Vergleichsjahr 2021 in der **Stadt Halver** im interkommunalen Vergleich auf einem mittleren Niveau. Auch wenn in 2020 die Aufwendungen je Fall etwas über 2021 liegen positioniert sich die Stadt Halver im interkommunale Vergleich für 2019 und 2020 unter dem Median. Im Stadtgebiet Halver gibt es nur konfessionelle Friedhöfe. Die Stadt erkundet regelmäßig, ob eine Bestattung dort oder auf einem auswärtigen Friedhof kostengünstiger ist.

5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

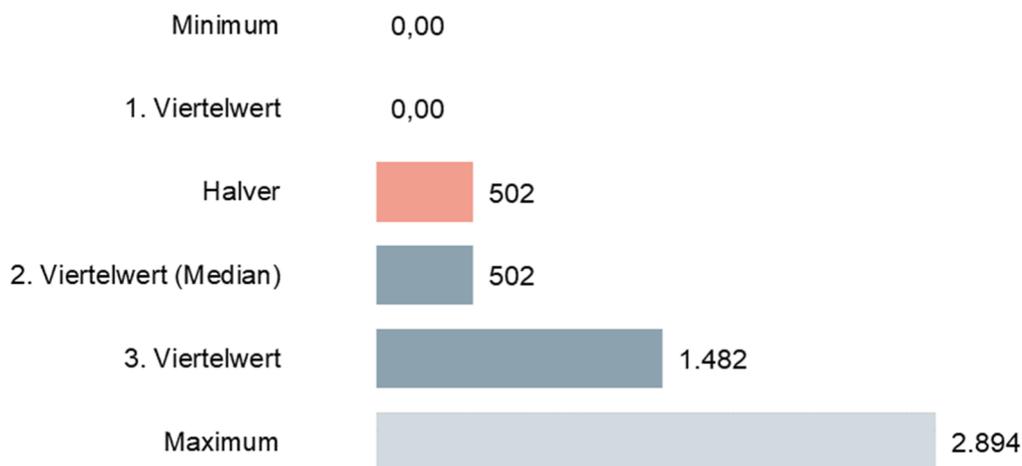
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Halver 2019 bis 2021

| Grundzahl/Kennzahl | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|-------|------|-------|
| Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 1.170 | 0 | 2.006 |
| Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro | 293 | 0 | 502 |

Die Kostenerstattungen resultieren aus Guthaben, welches die verstorbene Person hinterlassen hat. Lediglich in einem Fall erfolgte die Kostenerstattung durch die Einreichung eines Beihilfeantrags der Verpflichteten beim Sozialamt.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich liegt Halver unter dem Median. Das Streudiagramm macht deutlich, dass einige Kommunen aufgrund fehlender verpflichteter Angehöriger oder weil die Verstorbenen nicht über ein Guthaben verfügten, ihre Kosten nicht vollständig erstattet bekommen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------|---|-------|------------|---|-------|
| Rechtmäßigkeit | | | | | |
| F1 | Die Stadt Halver erhebt zusätzlich zu den Bestattungskosten eine Verwaltungsgebühr. Bisher erfolgt die Erhebung der Verwaltungsgebühr als Pauschalbetrag. | 134 | E1 | Die Stadt Halver sollte ihre Verwaltungsgebühr an den tatsächlichen Arbeitsaufwand koppeln. Dazu sollte sie den Verwaltungsgebührenrahmen als Maßgabe beachten. | 134 |

→ 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