

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Olsberg
im Jahr 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olsberg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Olsberg	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	9
0.4.1 Grundlagen	9
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	12
0.6 Prüfungsablauf	12
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	14
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olsberg	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olsberg	32
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	58

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Vergabewesen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Organisation des Vergabewesens	79
2.3.1	Organisatorische Regelungen	79
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	84
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	86
2.5	Sponsoring	89
2.6	Nachtragswesen	91
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	91
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	94
2.7	Maßnahmenbetrachtung	95
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Informationstechnik an Schulen	100
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	IT an Schulen	101
3.3.1	IT-Steuerung	102
3.3.2	Stand der Digitalisierung	106
3.3.3	IT-Sicherheit	109
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	114
4.1	Managementübersicht	114
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	115
4.3	Örtliche Strukturen	115
4.4	Rechtmäßigkeit	116
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	117
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	118
4.4.3	Art der Bestattung	119
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	120
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	121
4.5	Verfahrensstandards	121
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	123
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	123
4.6.2	Aufwendungen	124
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	125

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	128
5.	Friedhofswesen	129
5.1	Managementübersicht	129
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
5.3	Örtliche Strukturen	130
5.4	Friedhofsmanagement	132
5.4.1	Organisation	132
5.4.2	Steuerung	133
5.4.3	Digitalisierung	134
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	134
5.5	Gebühren	135
5.5.1	Kostendeckung	135
5.5.2	Grabnutzung	136
5.5.3	Trauerhallen	138
5.6	Friedhofsflächen	140
5.6.1	Einflussfaktoren	140
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	142
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	144
5.7	Grün- und Wegeflächen	146
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	149
	Kontakt	151

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olsberg

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Olsberg war bis einschließlich 2022 in der Haushaltssicherung. Auch plant sie nach dem aktuellen **Haushalt** 2023 bis 2026 jeweils Jahresfehlbeträge. Dies würden ohne die außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine höher ausfallen. Das Planungsvorgehen der Stadt Olsberg ist nachvollziehbar, beinhaltet jedoch Risiken. Diese bestehen einerseits in der konjunkturellen Entwicklung, den Tarifabschlüssen, der Inflation sowie der Zinsentwicklung.

Die Stadt Olsberg hat in unserem Vergleich interkommunal die geringste Eigenkapitalquote 1. Nach der Haushaltsplanung ist von einer weiteren regelmäßigen Verringerung der allgemeinen Rücklage auszugehen, die den Handlungsspielraum der Stadt weiter einschränkt. Gleichzeitig weist der Zustand der Gebäude, Straßen und Kanäle einen erhöhten Reinvestitionsbedarf auf. Insbesondere sind bei den Feuerwehrgerätekäusern Investitionen notwendig.

Krisenfestigkeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass die Verschuldung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entspricht. Ein Risiko besteht dann, wenn der Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vollständig für die Tilgung der Investitionskredite und Liquiditätskredite eingesetzt werden muss bzw. wenn Liquiditätskredite erforderlich sind, um Kredite zu tilgen. Genau auf diese Situation droht der Stadt Olsberg voraussichtlich ab 2024. Die Stadt Olsberg hat zudem in der Konzernbetrachtung die höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Aufgrund der Haushaltsplanung ist davon auszugehen, dass sich die Kredite im Planungszeitraum im Kernhaushalt verdoppeln werden.

Die Stadt Olsberg plant das durch einen Brand stark beschädigte Aqua Olsberg wieder aufzubauen. Der jährliche Zuschussbedarf erreicht bereits jetzt 1,5 Mio. Euro jährlich und entspricht

damit etwa 318 (von 520) Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Hält die Stadt Olsberg am Betrieb des Aqua Olsberg weiter fest, sollten Möglichkeiten ergriffen werden, um den Zuschussbedarf nachhaltig zu senken.

Ein weiteres Thema der Prüfung war das **Vergabewesen**. Dieses ist in der Stadt Olsberg insgesamt gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle hat dabei die zentrale Vergabestelle.

Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir in der systematischen Auswertung der Nachträge im Zusammenhang mit Vergabeverfahren. Bei der Betrachtung einzelner schlussgerechneter Maßnahmen und deren Nachträge wird das Verbesserungspotenzial beim Nachtragswesen deutlich.

Zur Korruptionsprävention hat die Stadt Olsberg nur wenige Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in die Dienstanweisung aufgenommen. Wir empfehlen der Stadt Olsberg die Gefährdungsanalyse angepasst an die aktuellen Grundlagen zu erneuern.

Weiteres Prüfungsthema war die **IT an Schulen**. Die gpaNRW hat festgestellt, dass die Stadt Olsberg bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen gut aufgestellt ist. Die Stadt hat einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan, der zurzeit überarbeitet wird. Die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen aus den Medienkonzepten wurden vollständig erfüllt. Allerdings gehört die Stadt bei der Ausstattung ihrer Grundschulen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Anzahl an IT-Endgeräten.

Im Bereich der IT-Sicherheit erkennen wir einige Defizite bei den organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Stadt die sich daraus ergebenden Risiken analysieren und die bereits begonnenen Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit fortführen.

Die Stadt Olsberg ist im Bereich **Ordnungsbehördliche Bestattungen** gut aufgestellt und hält die rechtlichen Bestimmungen konsequent ein. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Olsberg ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend und erhebt eine zusätzliche Verwaltungsgebühr.

Der Wandel der Bestattungskultur führt auf dem **Friedhof** in der Kernstadt trotz konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. In Olsberg gab es erstmalig in 2018 mehr Urnen- als Sargbestattungen. Die Nachfrage ändert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Hierauf hat die Stadt Olsberg mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen, reagiert.

Die gpaNRW empfiehlt einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen und bestehende Überkapazitäten abzubauen. Das schließt auch die Flächen südlich der Pappelallee ein, die als Vorratsfläche ausgewiesen sind.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Olsberg auskömmlich. Es besteht jedoch Handlungsbedarf durch zu erwartende Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an der Trauerhalle.

Für die Grün- und Wegepflege hatte die Stadt Olsberg in der Vergangenheit noch keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Mit der Übertragung von Leistungen in der Grün- und Wegefläche an den städtischen Bauhof und eine private Firma holt sie dies nach.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Olsberg

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.

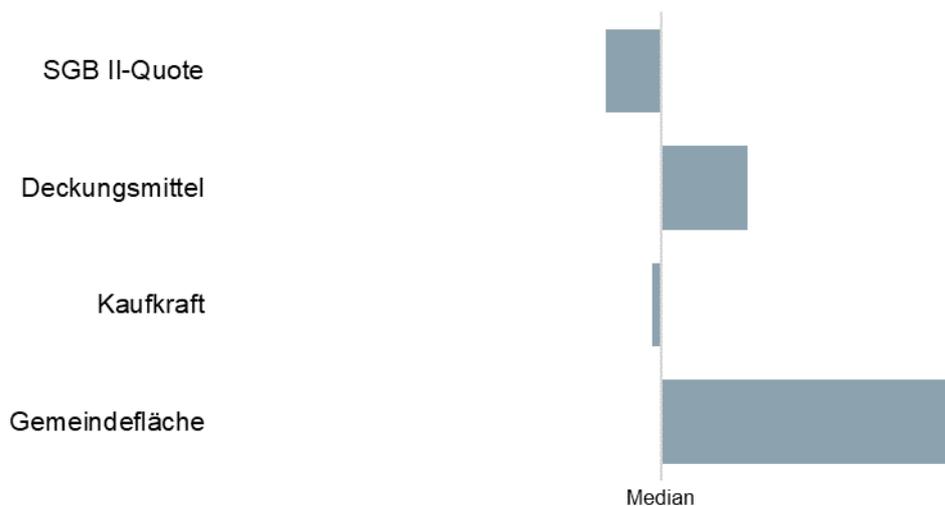
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Olsberg 2022

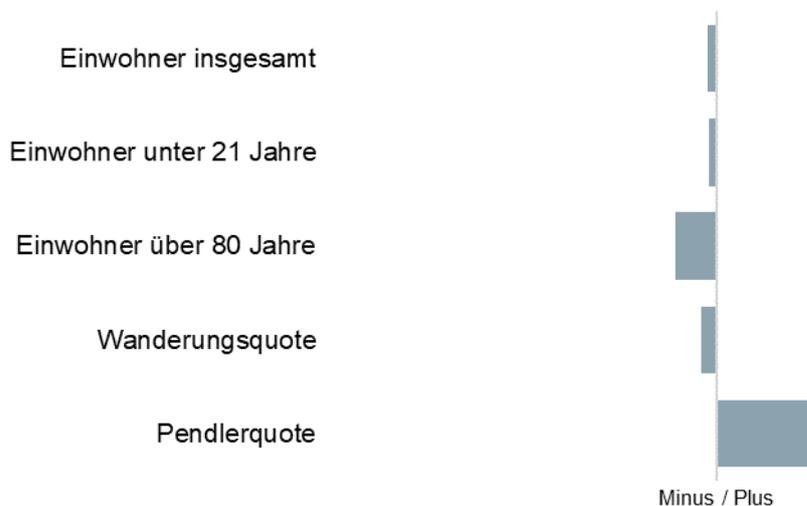
¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit



Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Olsberg 2022



Auffällig ist zunächst die interkommunal verglichen große Fläche (obere Grafik). Mit rd. 118 km² und zwölf Ortsteilen gehört Olsberg zu den flächenmäßig größten Kommunen im Segment. Interkommunal verglichen agiert die Stadt Olsberg mit eher entlastenden strukturellen Rahmen-

bedingungen: Die SGB II-Quote ist deutlich unterdurchschnittlich, die allgemeinen Deckungsmittel sind höher, als in den Vergleichskommunen. Die Kaufkraft der Bevölkerung liegt jedoch leicht unter dem Durchschnitt.

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.

Für Olsberg zeigt sich ein ungewöhnliches Bild: Die Zahl der Einwohner ist zwar wie in vielen anderen Kommunen rückläufig, jedoch bezieht dies in Olsberg die über 80-jährigen mit ein. Die Zahl der über 80-jährigen ist interkommunal verglichen ebenfalls unterdurchschnittlich.

Die Wanderungsquote zeigt, dass mehr Menschen Olsberg verlassen, als hinzuziehen. Anders ist es beim Pendlersaldo: Olsberg bietet als Wirtschaftsstandort viele Arbeitsplätze an. Der Pendlersaldo ist positiv.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Verwaltung der Stadt Olsberg stellte den politischen Gremien den Bericht zu den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung zur Verfügung. Die Fachbereiche erhielten Aufträge zur Bearbeitung der Prüfungsergebnisse.

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.

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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.

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)

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Olsberg wurde in der Zeit von Oktober 2022 bis Dezember 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Olsberg überwiegend Daten des Jahres 2021. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Olsberg berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Vergabewesen	Michael Essler
Informationstechnik an Schulen	Okka Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

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

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 22. November 2023 wurden die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 28. März 2024

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleiterin

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Olsberg überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Die Zustimmung des Rates zu den Ermächtigungsübertragungen fehlte. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt ebenfalls noch nicht beschlossen.	E1.1	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.
		E1.2	Die Verwaltung sollte dem Rat möglichst zeitnah zu Beginn des Haushaltsjahres eine Übersicht gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW vorlegen.
		E1.3	Die Stadt Olsberg sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.
F2	Der Prozess der Fördermittelakquise der Stadt Olsberg kann noch weiterentwickelt werden.	E2.1	Die Stadt Olsberg sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.
		E2.2	Die Stadt Olsberg sollte für die Fördermittelakquise und – bewirtschaftung eine Dienstanweisen, Workflow oder Prozessbeschreibung erstellen.
F3	Die Fördermittelbewirtschaftung der Stadt Olsberg kann noch optimiert werden.	E3	Die Stadt Olsberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt werden.
F4	Die Stadt Olsberg hat noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E4	Die Stadt Olsberg sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Stadt Olsberg bisher nicht schriftlich fixiert.	E5	Die Stadt Olsberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Olsberg ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentlichen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Die getroffenen Regelungen sind dazu geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Bei Teilaspekten gibt es Verbesserungspotenzial.	E1.1	Die förmliche Abnahme der vom Auftragnehmenden erbrachten Leistung mit Abnahmeprotokollen ist in der Stadt Olsberg der Regelfall. Wir empfehlen der Stadt Olsberg, die förmliche Abnahme von Leistungen in der aktuellen Dienstanweisung festzuschreiben.
		E1.2	Der Umgang mit Fördermitteln bzw. die Beachtung der Förderungsrichtlinien sollte aus Sicht der gpaNRW in die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Olsberg als eigenständiger Punkt eingearbeitet werden.
		E1.3	Die Kommunikation mit den Bietenden im Vergabeverfahren sollte grundsätzlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Eine entsprechend klare Regelung sollte in der Dienstanweisung Vergabe eingefügt werden.
		E1.4	Die Stadt Olsberg sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken und die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen.
F2	Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, werden aktuell bei der Stadt Olsberg nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.	E2	Die Stadt Olsberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Dienstanweisung „Allgemeiner Handlungsrahmen“ und die Ehrenordnung der Stadt Olsberg enthalten grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention. Eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienst-anweisung zur Korruptionsprävention ist bislang noch nicht erfolgt.		
F4	Die letzte Gefährdungsanalyse wurde in den Jahren vor 2010 durchgeführt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz fand noch nicht statt.	E4.1	Die Stadt Olsberg sollte, wie beabsichtigt, zeitnah die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten und Arbeitsbereiche wiederholen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung gem. § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Stadt Olsberg in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.
		E4.3	Die Stadt Olsberg sollte Vorbereitungen treffen, die Vorgaben des Hinweisgeber-schutzgesetzes zeitnah umzusetzen. Dazu kann gehören, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Um-gang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F5	Die Stadt Olsberg hat nach eigenen Angaben bisher noch keine Sponsoringleistun-gen in Anspruch genommen. Verbindlichen Regelungen für Sponsoringleistungen bestehen nicht.	E5	Die Stadt Olsberg sollte eine Dienstanweisung für Sponsoring, mit der Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages, in Kraft setzen. Bei auftretenden Fällen von Sponsoring können diese mit klaren Regelungen transparent abgewickelt werden.
F6	Im Vergleichsjahr 2022 übersteigt der prozentuale Wert der Abweichungen vom Auftragswert der Stadt Olsberg den Median. Damit liegt der Wert bei einer über-durchschnittlichen Abweichungsquote im interkommunalen Vergleich.	E6	Die Stadt Olsberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F7	Die Stadt Olsberg hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstan-weisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind in Grundzügen vorhanden. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vor-gesehen.	E7.1	Die Stadt Olsberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen ge-währleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Dazu gehört auch die Ein-bindung der ZVS in das Nachtragsverfahren.
		E7.2	Die Stadt Olsberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch die zentrale Vergabestelle vorsehen.
		E7.3	Die Stadt Olsberg sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfin-den. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen waren gut dokumentiert. Erleichtert wurde unsere Betrachtung, da für die Dokumentation der zwei betrachteten Maßnahmen einheitliche Vordrucke genutzt wurden.	E8.1	Die Stadt Olsberg sollte darauf achten, dass Ex-Ante-Veröffentlichungen in den Vergabeakten dokumentiert werden.
		E8.2	Die Kommunikation mit den Bietern sollte bei Vergaben in der Stadt Olsberg die aus-schließlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen.
		E8.3	Zukünftig sollte die Stadt Olsberg die Mitwirkung der politischen Gremien vor der Vergabeentscheidung anstreben. Wir verweisen hier auf unsere Ausführungen in Zif-fer 2.3.1.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.4	Die Stadt Olsberg sollte die „Ex Post“ Veröffentlichung direkt nach dem Vergabeverfahren vornehmen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.5	Die unterzeichneten Abnahmeprotokolle gem. VOB/A sollten nach Fertigstellung der Bauleistung zukünftig in den Vergabeakten dokumentiert werden.
		E8.6	Die Stadt Olsberg sollte einen Vordruck zur Dokumentation des Vergabeverfahrens entwickeln. Dieser kann die Bediensteten sicher durch das Vergabeverfahren leiten.
		E8.7	In Vergabeverfahren zu Baumaßnahmen der Stadt Olsberg sollte auch in den Vergabeakten ein dezidiertes Leistungsverzeichnis vorhanden sein.
		E8.8	Die Stadt Olsberg sollte analysieren und in der Vergabeakte dokumentieren, welche Ursachen die Abweichung des Auftragswerts von der Schlussrechnung hat. Zudem sollte sie die Erkenntnisse aus der Abweichungsanalyse für zukünftige Vergaben nutzen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Olsberg arbeitet zurzeit an der Aktualisierung des Medienentwicklungsplans und einer Überarbeitung der Inventarisierung von IT-Endgeräten in den Schulen. Ein IT-Sicherheitskonzept sowie eine verbindlich geregelte Kommunikation mit den Schulen zum Thema Medienentwicklung gibt es aktuell nicht. Die Stadt kann die Steuerung ihrer Schul-IT durch die Festlegung von Standards daher noch optimieren.	E1.1	Die Stadt Olsberg sollte die Aktualisierung des Medienentwicklungsplans (MEP) wie geplant fortführen und den MEP in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.
		E1.2	Die Stadt Olsberg sollte ein Kontrollinstrument implementieren, mit dem die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend zentral ausgewertet werden können.
		E1.3	Die Stadt Olsberg sollte über einen Produkt- und Leistungskatalog konkrete Hardwarestandards definieren.
		E1.4	Die Stadt Olsberg sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.
		E1.5	Die Stadt Olsberg sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Olsberg ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits gut aufgestellt. Die Ausstattung ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Alle Schulen sind über Glasfaser mit ausreichender Bandbreite an das Internet angebunden. Die eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage zurzeit noch ausreichend.	E2	Die Stadt Olsberg sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT perspektivisch ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Olsberg liegt im interkommunalen Vergleich über dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Verbesserungspotenziale gibt es noch bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	E3	Die Stadt Olsberg sollte, wie zwischenzeitig bereits begonnen, in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Olsberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Olsberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Olsberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Durch eine Anleitung bzw. Checkliste kann sie die Abläufe positiv unterstützen.	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Olsberg hat bislang keine Ziele für ihren Friedhof festgelegt. Die Steuerung kann durch die Festlegung von Ziele, und die Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen unterstützt werden.	E1	Die Stadt Olsberg sollte eine systematische Steuerung des kommunalen Friedhofes aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.
F2	Die Stadt Olsberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E2	Olsberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof zu stärken.
F3	Die Stadt Olsberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2022 angepasst. Möglichkeiten, die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bereits.	E3.1	Die Stadt Olsberg sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu stabilisieren.
F4	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist auskömmlich und vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit der Trauerhalle getroffen werden müssen.	E4	Die Stadt Olsberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhalle und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.
F5	Die Stadt Olsberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf ihrem Friedhof. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung des Friedhofes.	E5.1	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Olsberg die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.
		E5.2	Die Stadt Olsberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.
F6	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Olsberg deutlich höher als in vielen Vergleichskommunen. Für die Pflege des Friedhofs definiert die Stadt Olsberg Pflegestandards, die zukünftig die aktive Steuerung unterstützen.	E6.1	Die Stadt Olsberg sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.
		E6.2	Die Stadt Olsberg sollte weiterhin regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Olsberg 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)

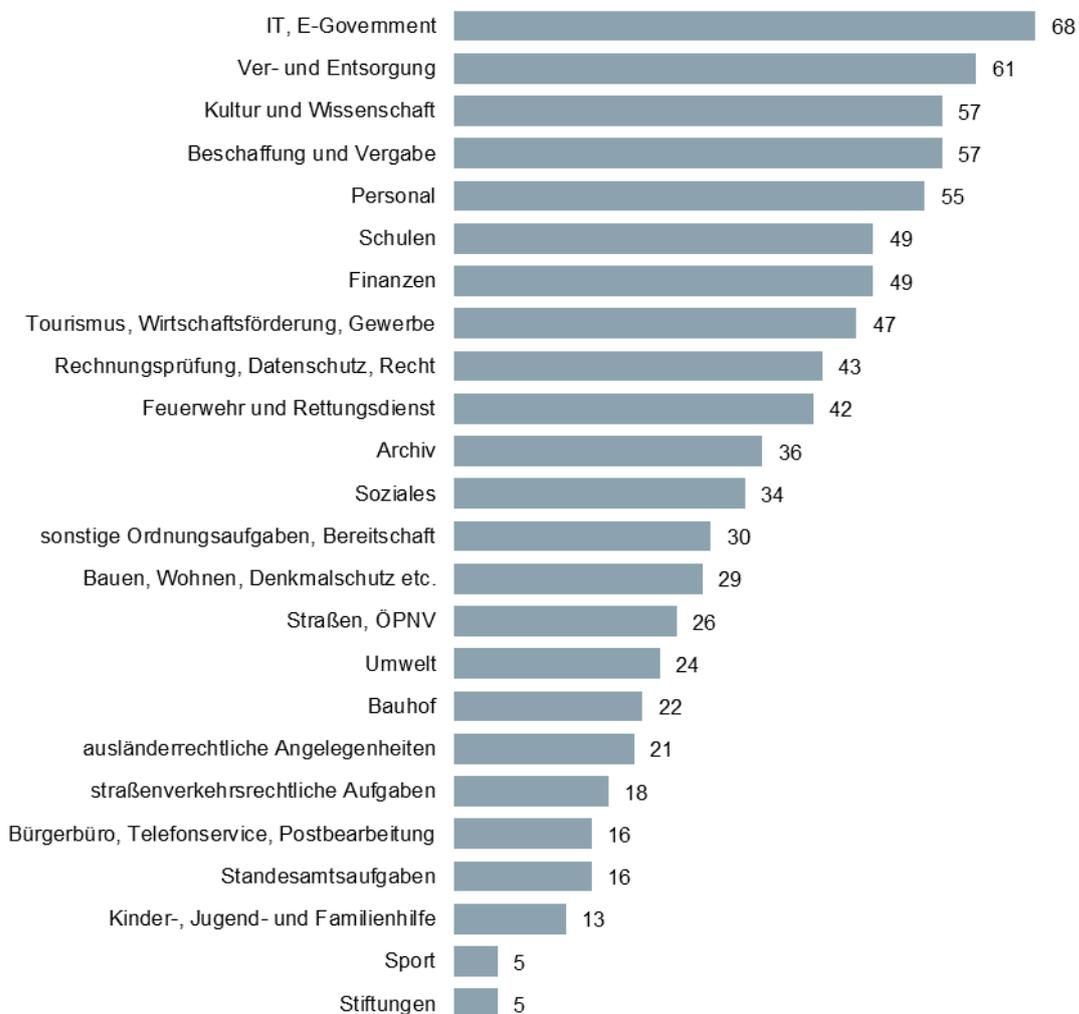
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 76 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



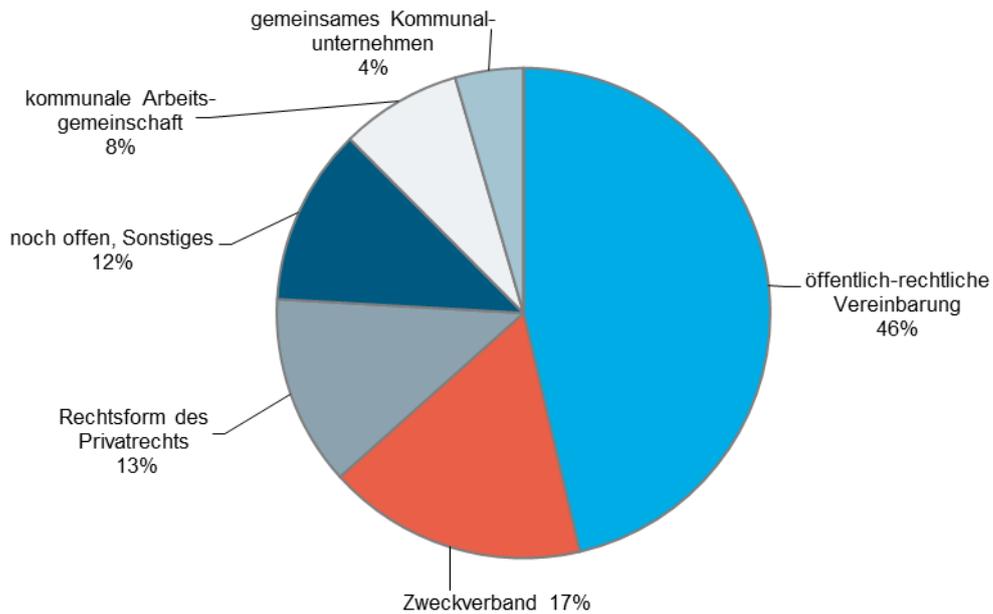
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

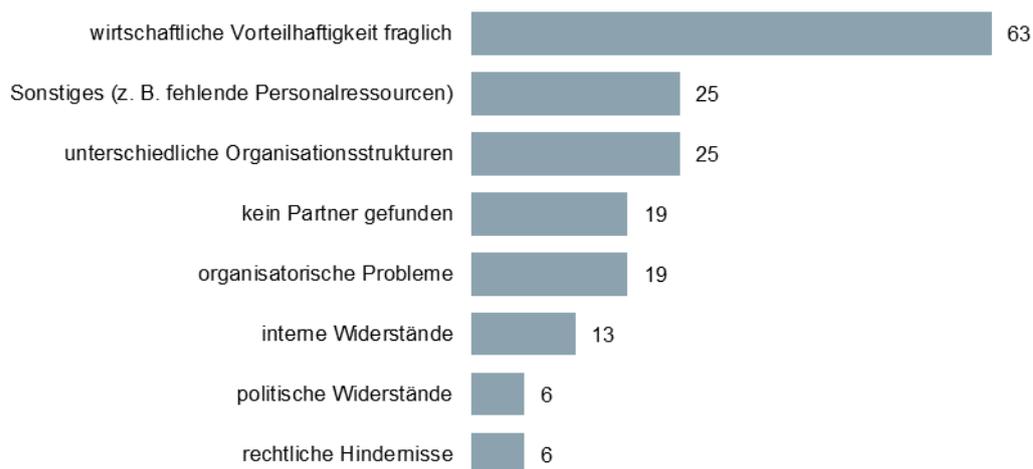


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

Die Stadt Olsberg arbeitet in vielen Aufgabenbereichen mit den Nachbarkommunen, dem Kreis oder anderen Aufgabenträgern zusammen. Die interkommunale Zusammenarbeit ist bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Olsberg an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern, Risiken zu streuen und damit insgesamt handlungsfähig zu bleiben.

Insbesondere im Bereich Tourismus nutzt die Stadt Olsberg die Kooperation mit den Nachbarkommunen und dem Hochsauerlandkreis. Hierzu zählen u.a. der Regionalverein LEADER-Region Hochsauerland e.V., die Tourismus Brilon Olsberg GmbH (mittelbar über die Touristik und Stadtmarketing Olsberg GmbH) sowie die Freizeitpark Hochsauerland GmbH Gevelinghausen-Wasserfall.

Die Stadt Olsberg ist stark von den Einnahmen der Gewerbesteuer abhängig. Um sich als attraktiver Wirtschaftsstandort zu etablieren beteiligt sich die Stadt an der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Hochsauerland und plant gemeinsam mit der Stadt Brilon das Gewerbegebiet Altbüren-West.

Die Stadt Olsberg hat keine eigenen Stadtwerke, ist aber über die Hochsauerlandwasser GmbH und die Hochsauerlandenergie GmbH an zwei Versorgungsunternehmen beteiligt. Auch andere Bereiche des kommunalen Aufgabenspektrums stellt die Stadt Olsberg gemeinsam mit Kooperationspartnern sicher: Dazu zählen wir z.B. die Nutzung der Olsberger Drehleiter durch die Gemeinde Bestwig und die Zusammenarbeit im Rahmen der Truppmannausbildung der Feuerwehr. Auch der Bauhof profitiert von der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Brilon und der Gemeinde Bestwig beim Austausch von Geräten.

Genannt seien weiterhin die Volkshochschule (gemeinsam mit Marsberg und Brilon), die Gemeinsame Pressestelle (Hochsauerlandwasser (HSW), Stadt Meschede, Gemeinde Bestwig, Stadt Olsberg). Synergieeffekte werden weiterhin erzielt durch den gemeinsamen Energieeinkauf und gemeinsame Ausschreibungen mit dem Hochsauerlandkreis und weiteren Städten und Gemeinden.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 80 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 Olsberg.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

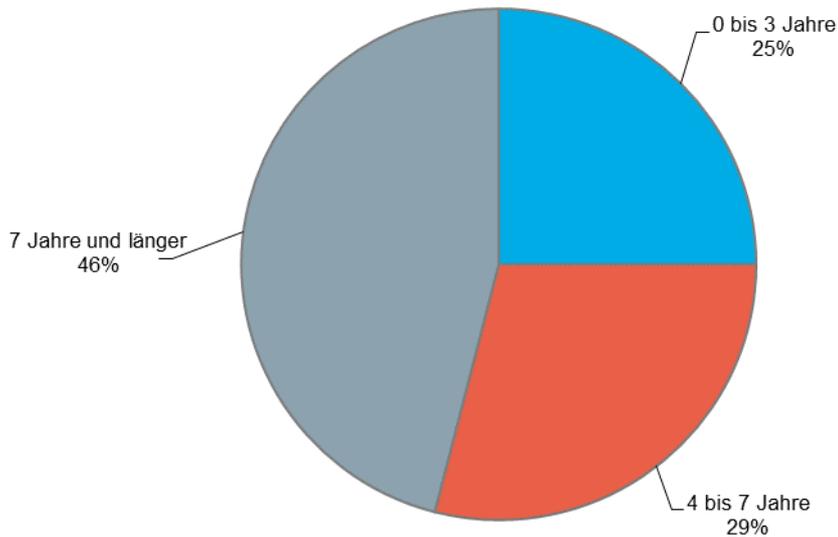
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 67 von 80 Kommunen (84 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

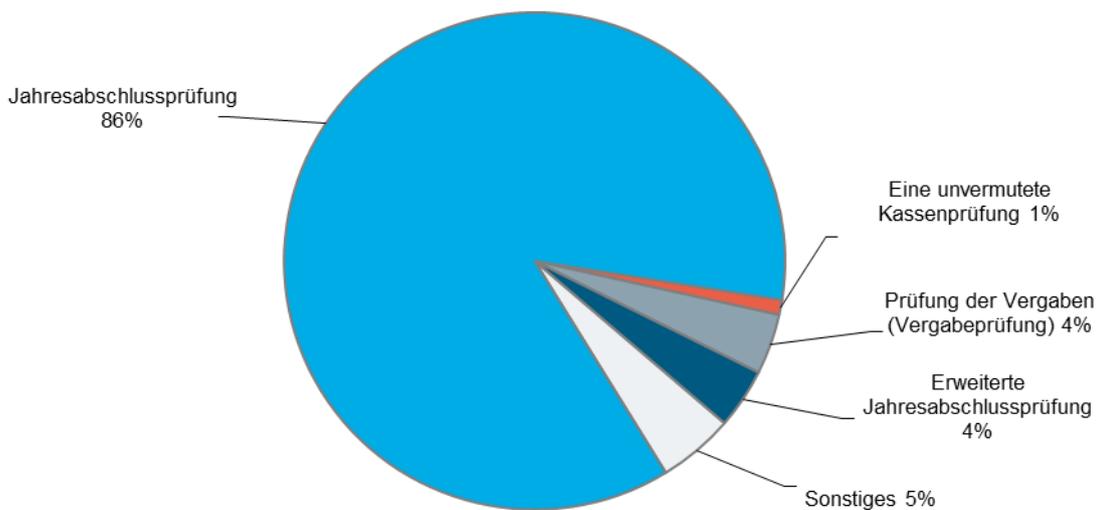
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

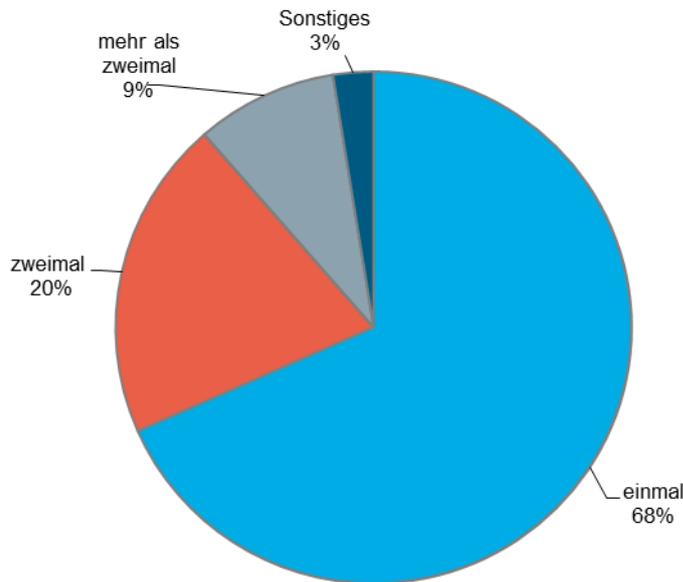
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

In der Stadt Olsberg werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

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

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Olsberg. 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 Olsberg tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. 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 Olsberg 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 Olsberg 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		▲	

Aufgrund der positiven Entwicklung der Haushaltssituation endete die Haushaltssicherungspflicht für die Stadt Olsberg mit dem Ablauf des Haushaltsjahres 2020. Der Haushalt der Stadt Olsberg unterliegt somit aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Der Erhalt dieses Status sollte oberstes Ziel sein.

In die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 einbezogen. Die Stadt Olsberg hat in den Jahren 2018, 2020 und 2021 ausgeglichene Haushalte erzielt, 2017 und 2019 schlossen mit Jahresfehlbeträgen ab. Der Haushalt ist von Schwankungen bei der Gewerbesteuer geprägt. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Jahresergebnis 2021 ist knapp ausgeglichen, aber geringer als das Ist-Jahresergebnis 2021.

Die Stadt Olsberg plant nach dem aktuellen Haushalt 2023 bis 2026 jeweils Jahresfehlbeträge. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem 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) würden die Jahresfehlbeträge höher ausfallen. Das Planungsvorgehen der Stadt Olsberg ist nachvollziehbar, beinhaltet jedoch Risiken. Die größten haushaltswirtschaftlichen Risiken bestehen in der konjunkturellen Entwicklung, den Tarifabschlüssen, der Inflation sowie der Zinsentwicklung. Zudem führen teilweise optimistische Planungsannahmen der Stadt Olsberg für die Jahre 2024 bis 2026 zu weiteren potenziellen Risiken. Ereignisse wie die Flüchtlingskrise, die Corona-Pandemie, die schweren Unwetter sowie der Ukraine-Krieg und dessen Auswirkungen stellen immer wieder unvorhersehbare Herausforderungen dar. In konjunkturell guten Zeiten sollte daher eine solide Eigenkapitalausstattung als Risikovorsorge aufgebaut werden.

Dem konnte die Stadt Olsberg in den letzten paar Jahren nachgekommen. Dennoch ist die Eigenkapitalquote 1 die geringste in unserem aktuellen Vergleich. Sollten die Plan-Ergebnisse 2023 bis 2026 tatsächlich eintreten, steuert die Stadt jedoch nach der mittelfristigen Planung auf eine regelmäßige Verringerung der allgemeinen Rücklage zu, der sie vorausschauend entgegenwirken sollte. Die vorhandene Ausgleichsrücklage ermöglicht es der Stadt Olsberg z. B. bei

Schwankungen der Gewerbesteuer flexibler reagieren zu können und ist ein Zeichen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

Krisenfestigkeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass die Verschuldung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entspricht. Ein Risiko besteht zum Beispiel darin, dass der Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vollständig für die Tilgung der Investitionskredite und Liquiditätskredite eingesetzt werden müssen bzw. Liquiditätskredite erforderlich sind um Kredite zu tilgen. Genau auf diese Situation droht der Stadt Olsberg voraussichtlich ab 2024. Die Stadt Olsberg hat zudem in der Konzernbetrachtung die höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Aufgrund der Haushaltsplanung ist davon auszugehen, dass sich die Kredite im Planungszeitraum im Kernhaushalt verdoppeln werden.

Die Gebäude, Straßen und Kanäle deuten auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Zukünftige Investitionen leiten sich zusätzlich bei den Feuerwehrgerätekäusern aus den baulichen Vorschriften ab.

Haushaltssteuerung

Die Verwaltungsführung und der Rat der Stadt Olsberg sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung durch Budgetberichte informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

In den Planjahren gerät der Haushalt der Stadt Olsberg zunehmend unter Druck. Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen können nicht mehr kompensiert werden. Der eigene Handlungsspielraum wird kleiner. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist eine sparsame Bewirtschaftung und ein weiterer Konsolidierungsweg notwendig.

Die Stadt Olsberg überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Die Zustimmung des Rates zu den Ermächtigungsübertragungen fehlte bis jetzt. Eine Dienstanweisung über die Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen könnte weitergehende Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichen.

Das Fördermittelmanagement Stadt Olsberg bietet noch Optimierungsmöglichkeiten, z. B. durch eine Dokumentation von Förderprojekten an zentraler Stelle und eine Prozessbeschreibung bzw. Dienstanweisung.

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

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Olsberg 2017 bis 2023

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

* Der Gesamtab schluss 2017 wurde im vereinfachten Verfahren nach dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse aufgestellt und der Anzeige des Gesamtab schlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde beigelegt.

Der Jahresabschluss 2016 war das letzte Jahr in der vorherigen überörtlichen Prüfung der gpaNRW. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Gesamtab schlüsse hat die Stadt Olsberg bis 2018 erstellt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtab schlusses. Die jährliche Überprüfung der Befreiungsmöglichkeit lag zum Zeitpunkt der Prüfung für den Gesamtab schluss 2022 noch nicht vor und wurde daher in der obigen Tabelle mit „noch offen“ versehen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushalt 2023 der Stadt Olsberg ist fiktiv ausgeglichen. Die Stadt ist damit 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 Stadt Olsberg 2017 bis 2023

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

* bis 2021 Ist-Werte, ab 2022 Plan-Werte

Die **Stadt Olsberg** hat im Jahr 2012 ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufgestellt jährlich fortgeschrieben. Olsberg verfügte bis zum Jahresabschluss 2014 noch über eine Ausgleichsrücklage, da die Jahre 2011 und 2012 besser abgeschnitten hatten als geplant. Dennoch wurde in den Planungszeiträumen jeweils die fünf Prozent Grenze zur Verringerung der allgemeinen Rücklage nach § 76 Abs. Abs. 1 GO NRW überschritten. Dadurch bestand die Pflicht zur Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes. Der Haushaltsausgleich war für das Jahr 2021 geplant. Aufgrund der positiven Entwicklung der Haushaltssituation endete die Haushaltssicherungspflicht mit dem Ablauf des Haushaltsjahres 2020.

Die Stadt Olsberg erreicht den in der Tabelle dargestellten Haushaltsstatus 2022 und 2023 ohne Veranschlagung eines globalen Minderaufwands nach § 75 Abs. 2 Satz 4 der Gemeindeordnung.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Olsberg 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-818	915	-2.705	4.026	3.297
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	1.418	4.715
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.232	21.213	18.487	21.083	20.995
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-818	915	-2.705	2.608	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	3,87	keine Verringerung	12,75	keine Verringerung	keine Verringerung

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

Kennzahlen	2022*	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.103	-2.835	-973	-1.609	-1.757
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.818	4.984	4.011	2.402	645
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.999	21.003	21.007	21.011	21.015
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				

* Daten aus dem Nachtragshaushalt 2022

Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2022 von rund fünf Mio. Euro könnte die Stadt die Fehlbeträge der Jahre 2023 bis 2025 in Höhe von rund sieben Mio. Euro durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen. Ende 2026 würde eine Ausgleichsrücklage von rund 2,5 Mio. Euro verbleiben.

Bis 2026 plant die Stadt Olsberg mit außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG¹⁰ in Höhe von rund fünf Mio. Euro. Das NKF-CUIG zielt darauf ab, die entstandenen bzw. noch entstehenden kriegs- und pandemiebedingten Mindererträge und Mehraufwendungen zu isolieren, um die kommunale Handlungsfähigkeit abzusichern. Die Mindererträge und Mehraufwendungen werden durch die Buchung von außerordentlichen Erträgen kompensiert. Die Gegenbuchung zu den außerordentlichen Erträgen erfolgt im Wege einer Bilanzierungshilfe, als gesonderter Posten vor dem Anlagevermögen. Sofern das NKF-CUIG, wie angekündigt¹¹, nicht verlängert wird, entfällt ab dem Jahresabschluss 2024 die Möglichkeit die geplanten außerordentlichen Erträge auch tatsächlich im Jahresabschluss zu buchen. Es handelt sich dabei um rund zwei Mio. Euro nicht realisierbare geplante außerordentliche Erträge in Olsberg. Ohne die außerordentlichen Erträge der Jahre 2024 und 2025 (für 2026 hat Olsberg keine außerordentlichen Erträge geplant) läge die Ausgleichsrücklage bei 0,6 Mio. Euro Ende 2026.

Nach § 6 NKF-CUIG muss der Rat der Stadt Olsberg die Entscheidung treffen, die Bilanzierungshilfe beginnend ab Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder als Alternative die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Die Stadt Olsberg hat zum Prüfungszeitpunkt noch keine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe getroffen. Die Abschreibungen würden sich bei der Stadt Olsberg dann ab 2026 um 0,06 Mio. Euro jährlich erhöhen. Bei einer einmaligen vollständigen Ausbuchung gegen die allgemeine Rücklage, würde sich die allgemeine Rücklage Ende 2026 statt auf 21 Mio. Euro nur noch auf 18 Mio. Euro (Nicht Verlängerung NKF-CUIG antizipiert) belaufen.

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)

¹¹ Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Schnellbrief 221/2023

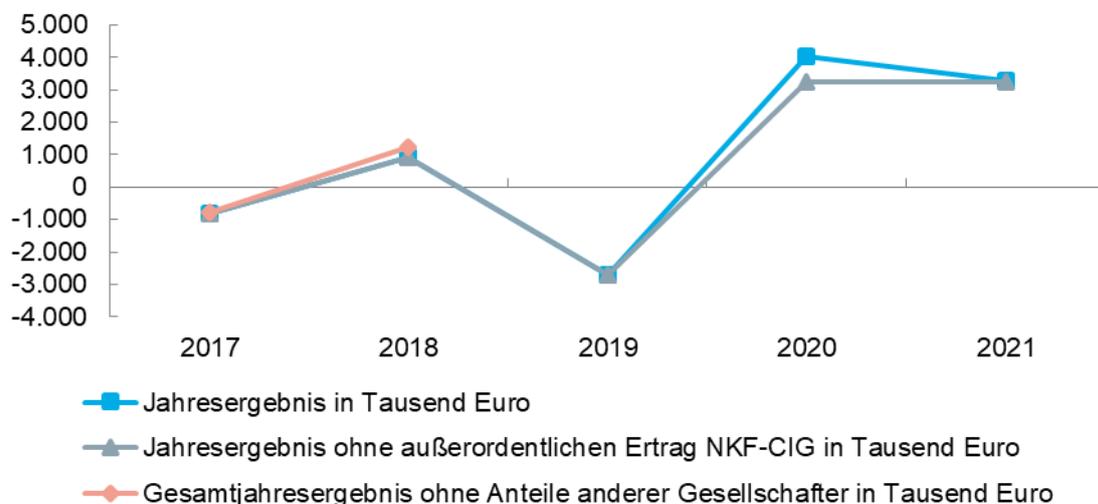
Sollten die Plan-Ergebnisse 2023 bis 2026 tatsächlich eintreten, steuert die Stadt nach der mittelfristigen Planung jedoch auf eine regelmäßige Verringerung der allgemeinen Rücklage zu, der vorausschauend entgegengewirkt werden sollte. Eine Ausgleichsrücklage ermöglicht es der Stadt Olsberg z. B. bei Schwankungen der Gewerbesteuer flexibler reagieren zu können und ist ein Zeichen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft. Wenn die Ausgleichsrücklage verbraucht ist, muss bei negativen Jahresergebnissen die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Sollte die Stadt Olsberg in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren die allgemeine Rücklage um mehr als fünf Prozent verringern, besteht erneut die Pflicht zur Haushaltssicherung. Diese Grenze liegt - bemessen am Stand der allgemeinen Rücklage 2026 - bei rund einer Mio. Euro in Olsberg.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse haben sich seit 2017 fast durchgehend verbessert. Der Haushalt ist 2021 strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2026



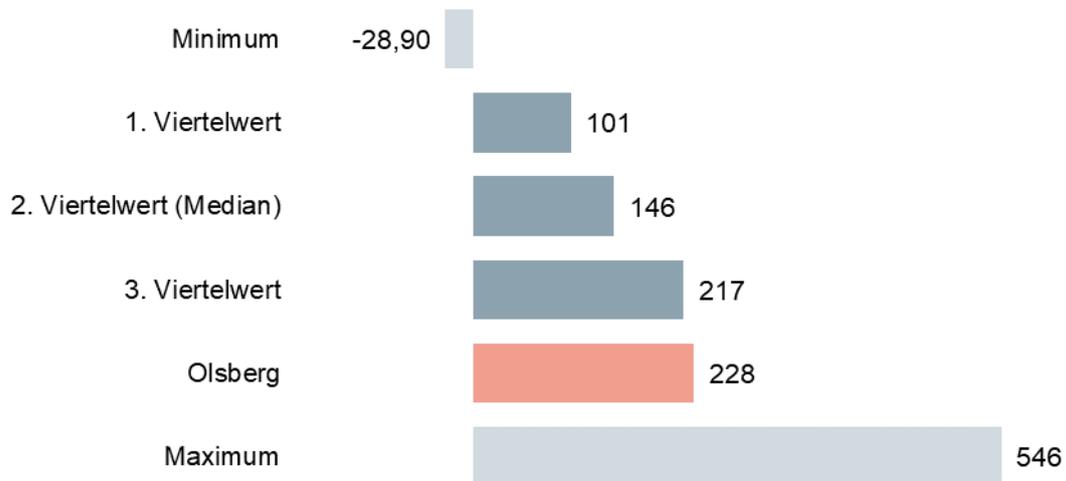
Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Olsberg die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessern sich die Jahresergebnisse 2020 und 2021. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Jahresergebnisse im aktuellen Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 sind, mit der einer Ausnahme in 2019, kontinuierlich gestiegen. Haupteinflussfaktor für den Einbruch 2019 sind die Gewebesteuererträge, die 2019 mit 10,9 Mio. Euro ihren Tiefstwert und mit 15,1 Mio. Euro 2021 ihren Höchstwert markieren. 2019 musste zudem eine Drohverlustrückstellung für eventuell rückzahlbare Gewerbesteuerforderungen in Höhe von rund zwei Mio. Euro gebildet werden. 2020 haben sich die Gewerbesteuererträge auf 11,5 Mio. Euro, trotz der Auswirkungen der Covid-

Pandemie, verbessert. Die Stadt Olsberg hat dennoch 2020 rund drei Mio. Euro aus einer Landeszuweisung¹² nach dem nach dem Gewerbesteuer ausgleichsgesetz erhalten, die Gewerbesteuermindererträge kompensieren sollte.

Im Jahresabschluss 2020 und 2021 hat die Stadt Olsberg die pandemiebedingten Schäden in Höhe von 0,9 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag gebucht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je EW in Euro

Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
224	-87,03	68,27	121	212	526	22

Die Jahresergebnisse je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich von 2017 bis 2019 unterdurchschnittlich. Erst in den Jahren 2020 und 2021 gehört die Stadt Olsberg zu den 25 Pro-

¹² Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuer mindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuer ausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW)

zent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner. Wie oben bereits erläutert, sind die hohen Jahresergebnisse 2020 und 2021 im Wesentlichen auf die Gewerbesteuererträge und die Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz zurückzuführen.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 1.5 (Tabelle 4) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro“ Olsberg 2021

Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.297
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich Tausend Euro	-16.992
Außerordentlicher Ertrag NKF-CUIG (Sondereffekt) in Tausend Euro	-66
Corona bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung	+93
Weitere Sondereffekte	-1.108
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	14.776
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	+14.844
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	68

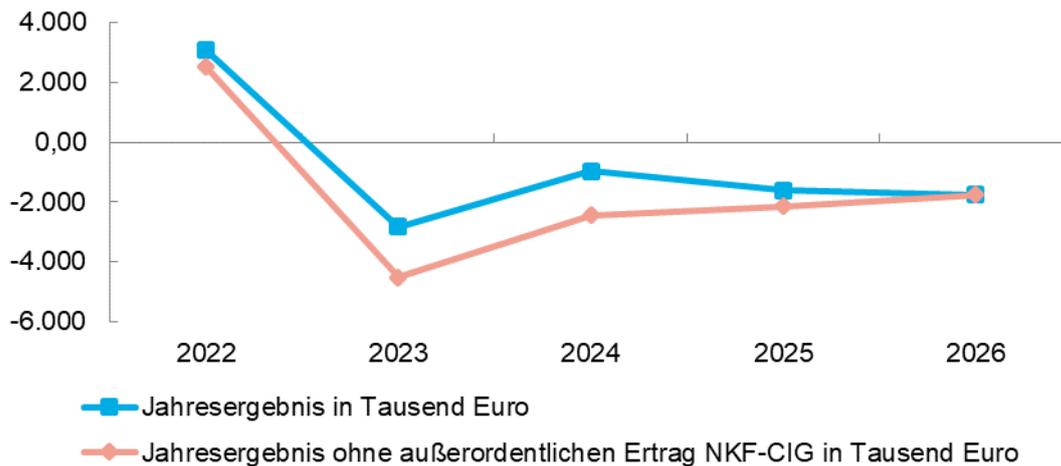
Die Modellrechnung zeigt einen strukturellen Überschuss für das Jahr 2021. Das Ergebnis der Modellrechnung liegt allerdings 3,2 Mio. Euro unter dem Jahresergebnis 2021. Dies liegt vor allem an den Gewerbesteuererträgen, die in 2021 mit 15,5 Mio. Euro rund 2,2 Mio. Euro über dem Mittelwert lagen. 2021 wurden außerdem 1,1 Mio. Euro Drohverlustrückstellungen für eventuell rückzahlbare Gewerbesteuerforderungen bei den sonstigen ordentlichen Erträgen aufgelöst. Die eigentliche Rückzahlung wurde bei den Gewerbesteuererträgen abgesetzt. Da die Gewerbesteuererträge bereits als Mittelwert erfasst sind, wurde die Auflösung als wesentlicher Sondereffekt für 2021 bereinigt.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Olsberg plant von 2022 bis 2026 kumuliert mit -4,1 Mio. Euro aus den Jahresergebnissen. Ohne die Isolierung der corona- und kriegsbedingten Belastungen würden sich Defizite ergeben, die sich von 2022 bis 2026 zusammen auf -8,4 Mio. Euro belaufen.
- Die Plandaten sind im Wesentlichen nachvollziehbar. Die größten haushaltswirtschaftlichen Risiken bestehen in der konjunkturellen Entwicklung, den Tarifabschlüssen der Inflation sowie der Zinsentwicklung. Zudem führen teilweise optimistische Planungsannahmen der Stadt Olsberg für die Jahre 2024 bis 2026 zu weiteren potenziellen Risiken.

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

Jahresergebnisse Stadt Olsberg in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Stadt Olsberg plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2026 ein Defizit von 1,76 Mio. Euro.

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

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

	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbsteuer	15.505 (13.331)	16.500	995 (+3.169)	1,3 (4,4)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.397 (6.869)	9.600	2.203 (2.731)	5,4 (6,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.197 (1.914)	1.950	-247 (35,6)	-2,4 (0,4)
Sonstige ordentliche Erträge	1.747	504	-1.243	-22,0
Übrige Erträge	18.966	17.761	-1.205	-1,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	8.573	10.329	1.757	3,8
Versorgungsaufwendungen	560	581	21,57	0,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.371	10.429	1.058	2,2
Bilanzielle Abschreibungen	4.263	4.915	652	2,9
Kreis- und Jugendamtsumlage	13.557 (13.155)	14.046	489 (891)	0,7 (1,3)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.661	3.520	860	5,8
Übrige Aufwendungen	3.532	4.252	720	3,8

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

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

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

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

Erträge:

Die **Gewerbsteuererträge** der Stadt Olsberg haben sich, trotz kriegs- und pandemiebedingten Herausforderungen, 2022 sehr positiv entwickelt. Die Gewerbsteuererträge lagen etwa drei

Mio. Euro über dem geplanten Soll von 13,8 Mio. Euro. Aufgrund der weiter bestehenden ökonomischen Unsicherheiten hat die Stadt Olsberg 14,5 Mio. Euro für das Jahr 2023 geplant. In den Jahren bis 2026 steigen die Gewerbesteuererträge sukzessive auf 16,5 Mio. Euro. Für die Planung der Gewerbesteuern verbleibt das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge nicht auf diesem hohen Niveau bleiben bzw. sich versteigen. Eine Analyse der Jahre seit 2010 belegt dies. Ergänzend kommt hinzu, dass zirka 65 Prozent der Erträge von fünf großen Gewerbesteuerzahlen abhängig sind. Dies birgt ebenfalls ein allgemeines Risiko. Die Erweiterung des Gewerbegebietes „Hohler Morgen“ (Erschließungsbeginn 2023) dürfte die Prognosen der Stadt Olsberg zum Ende des Planungszeitraumes zumindest stützen.

Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines hauswirtschaftliches Risiko. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt die Orientierungsdaten des Landes NRW¹³ für die Jahre 2022 bis 2025 zugrunde gelegt, da zum Zeitpunkt der Einbringung des Haushaltsplanentwurfes am 03. November 2022 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁴ für die Jahre 2023 bis 2026 noch nicht vorlagen. Diese erschienen am 22. November 2022. Die Verabschiedung des Haushaltes erfolgte am 15. Dezember 2022. Im Dezember 2021 zeichneten sich jedoch bereits bei der Regionalisierung der November-Steuerschätzung geringe Steigerungen für die Gemeindeanteile an den Einkommensteuern und höhere Steigerungen für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer ab.¹⁵ Die Planung hat sich somit zwischenzeitlich überholt und die Stadt Olsberg muss für alle Jahre im Saldo mit geringeren Erträgen, insbesondere für 2023 (rund 0,36 Mio. Euro) und 2024 (rund 0,43 Mio. Euro) rechnen.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken um 1,2 Mio. Euro im Vergleich der Jahre 2021 und 2026. Der Rückgang ist überwiegend durch nicht planbare Auflösungen oder Herabsetzungen von Rückstellungen oder Auflösung von Wertberichtigungen verursacht.

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

Aufwendungen:

In den Jahren 2016 bis 2021 sind die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stets höher ausgefallen als geplant. Dies lag hauptsächlich an den Pensions- und Beihilferückstellungen (im Schnitt rund 0,4 Mio. Euro Mehraufwand). Im Planungszeitraum 2022 bis 2026 liegen die durchschnittliche Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen rund 0,2 Mio. Euro unter dem Mittelwert der Jahre 2016 bis 2021 und sind somit risikobehaftet. Für die Besoldungserhöhungen kalkuliert die Stadt Olsberg ab dem 01. Dezember 2022 bis zum 31. Dezember 2022 mit 2,5 Prozent und liegt damit knapp unter der tatsächlich vereinbarten Steigerung von 2,8 Prozent. Vom 01. Januar bis 1. Oktober 2023 sind 2,8 Prozent und ab 1. Oktober 2023 bis Ende 2023 3,0 Prozent einkalkuliert. Für die Folgejahre 2024 bis 2026 wurde pauschal mit 2,0 Prozent Steigerung gerechnet. Analog dazu wurden auch die Versorgungsaufwendungen mit 2,0

¹³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

¹⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

¹⁵ Städte- und Gemeindebund: Schnellbrief 654/2021 vom 08. Dezember 2021

Prozent Steigerung für 2024 bis 2026 geplant. Für die Beschäftigten kalkuliert die Stadt Olsberg ab 01. April 2022 bis Dezember 2022 1,8 Prozent. Für das Jahr 2023 wurden 3,0 Prozent Tarifsteigerung eingerechnet. Für die Folgejahre 2024 bis 2026 wurde wieder pauschal eine Steigerung von 2,0 Prozent eingerechnet. Aufgrund des aktuellen Tarifabschlusses für die tariflich Beschäftigten ist 2023 mit zusätzlichen (noch nicht eingeplanten) Personalaufwendungen in Höhe von rund 0,05 Mio. Euro zu rechnen und 2024 mit rund 0,5 Mio. Euro. Da die Steigerung 2024 tabellenwirksam ist, ist bereits jetzt klar, dass sich auch für 2025 und 2026 höhere Entgelte für die tariflich Beschäftigten ergeben als eingeplant. Zudem läuft der Tarifvertrag Ende 2024 und es besteht das Risiko weiterer Steigerungen. Die Besoldungsrunde der verbeamteten Beschäftigten endet September 2023. Hier besteht ebenfalls das Risiko deutlich höherer Personalaufwendungen.

Die **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** steigen im Planungszeitraum jährlich um durchschnittlich 2,2 Prozent. Basis hierfür sind die Mittelanmeldungen der einzelnen Bereiche. Ein großes Risiko besteht hier vor allem in der Entwicklung der Inflation und Energiepreisentwicklung. Die Stadt Olsberg hat im Jahresabschluss 2021 Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Deren Inanspruchnahme wurde jedoch in der Planung nicht berücksichtigt und würde zu höheren Auszahlungen (nur Finanzrechnung) führen, wenn auch alle anderen bereits eingeplanten Maßnahmen ebenfalls umgesetzt werden sollen. Als Voraussetzung für die Bildung einer Instandhaltungsrückstellung muss die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt sein. Anders als im Handelsrecht, wo eine Dreimonatsfrist für die Nachholung gilt, gibt die Kommunalhaushaltsverordnung keine bestimmte Frist vor. Die Nachholung kann jedoch nur dann als hinreichend konkret beabsichtigt angesehen werden, wenn sie in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt wird. Damit beschränkt sich der Zeitraum für die Nachholung der Instandhaltung auf maximal vier Jahre, ausgehend von dem Jahr, in dem die Instandhaltung unterlassen wurde.

Die **bilanziellen Abschreibungen** würden sich bei der Stadt Olsberg ab 2026 um jährlich zusätzliche 0,1 Mio. Euro jährlich erhöhen, wenn die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG abgeschrieben werden soll. Je nachdem welche „Wiederaufbau-Alternative“ für das Aqua Olsberg zum Tragen kommt, könnten hier auch höhere Abschreibungen den Haushalt dauerhaft belasten.

Die Entwicklung der **Kreis- und Jugendamtsumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2024 bis 2026 geht der Kreis von einer stärkeren Steigerung der Kreis- und Jugendamtsumlage aus als die Stadt Olsberg eingeplant hat, was eine höhere Umlage für die Jahre 2023 bis 2026 zur Folge hätte.

Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen steigen** bis 2026 um rund 0,9 Mio. Euro. Die höchsten Steigerungen resultieren aus der Inanspruchnahme von Rechten Dritter, Mieten und Pachten sowie Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten bzw. sonstige Tätigkeiten. Bei den meisten anderen Positionen sind ab 2024 keine weiteren Steigerungen eingeplant. Auch hier liegt in der Inflationsentwicklung ein hauswirtschaftliches Risiko.

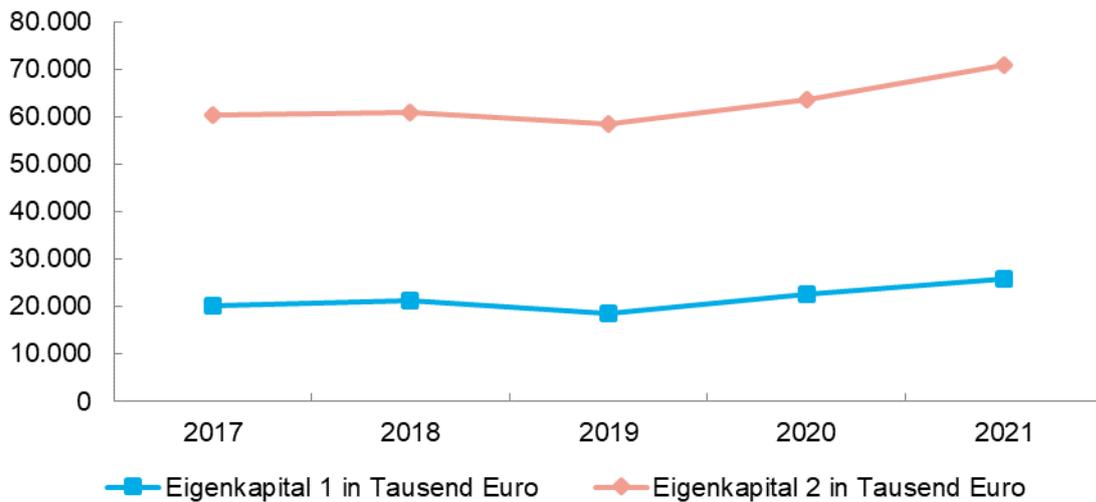
Bei den weiteren **stichprobenartig geprüften Aufwendungen** ergaben sich keine weiteren Hinweise auf wesentliche zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Olsberg verfügt über ein sehr geringes Eigenkapital. Der Haushalt ist damit im Vergleich zu anderen Kommunen weniger krisenfest.

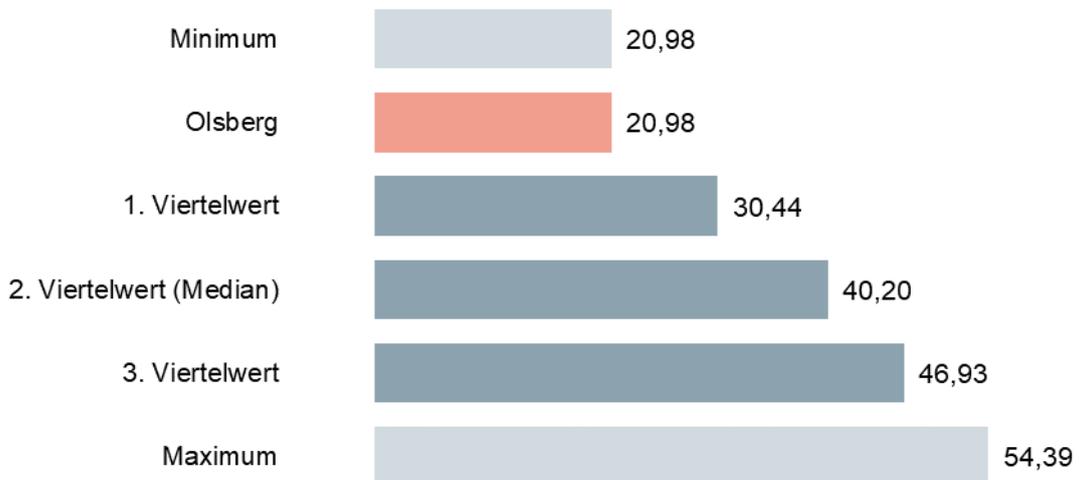
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 1.5 (Tabelle 4) dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro 2021

Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
327	0,00	328	721	1.156	1.697	24

Eigenkapitalquote 2 in Prozent

Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57,81	49,23	61,20	69,40	75,33	84,57	24

Der interkommunale Vergleich verdeutlicht die geringe Eigenkapitalausstattung der Stadt Olsberg. Die **Stadt Olsberg** hat die niedrigste Eigenkapitalquoten 1 in unserem Vergleich. Werden die Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen hinzugerechnet (Eigenkapital 2) gehört Olsberg zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Eigenkapitalquoten 2.

Im Haushaltsplan 2023 plant die Stadt Olsberg für die Jahre 2023 bis 2026 ein kumuliertes Defizit von rund sieben Mio. Euro ein. Ohne die - rein buchungstechnischen - außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der kriegs- und pandemiebedingten Haushaltsbelastungen beträgt das kumulierte Defizit rund elf Mio. Euro (2023 bis 2026). Sollten die Plan-Daten tatsächlich so eintreten, ergibt sich perspektivisch ein weiterer Eigenkapitalverzehr (vgl. auch Kapitel Haushaltsstatus).

1.3.5 Schulden und Vermögen

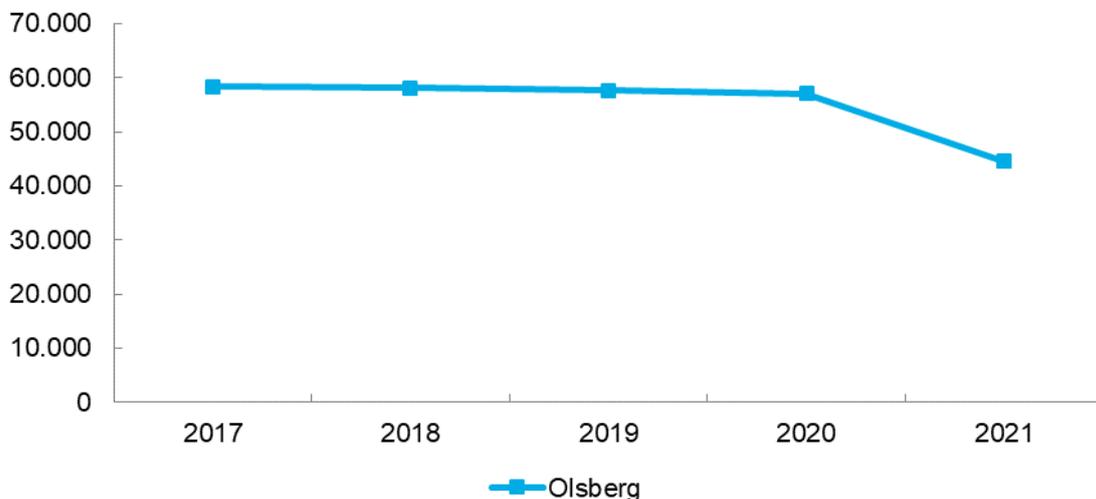
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Stadt Olsberg hat hohe Gesamtverbindlichkeiten. Hauptursache sind vergleichsweise hohe Investitionskredite. Die Kredite werden zukünftig zudem deutlich zunehmen.
- Die Altersstruktur der Straßen, Gebäude und teilweise auch der Kanäle deutet mittel- bis langfristig auf notwendige Reinvestitionen hin.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

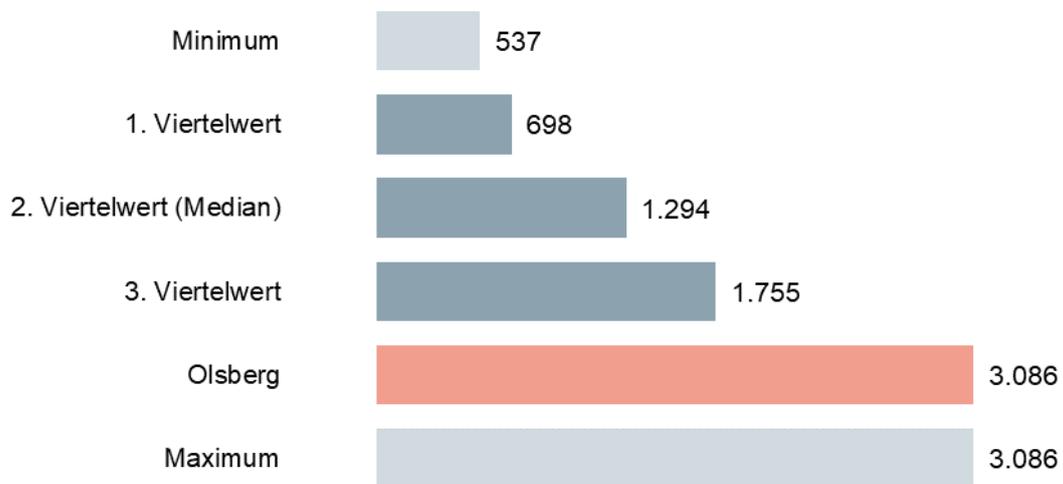


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Olsberg verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten sind um rund 14 Mio. Euro im Vergleich der Jahre 2017 bis 2021 gesunken. Die Entwicklung korreliert stark mit der Entwicklung im Kernhaushalt. Grund für den Rückgang ist die fast vollständige Tilgung der Liquiditätskredite von rund 15 Mio. Euro im Kernhaushalt.

Im interkommunalen Vergleich stellt Olsberg trotz dieser erfreulichen Entwicklung den höchsten Wert der Gesamtverbindlichkeiten dar:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Auch im Kernhaushalt gehört die Stadt Olsberg zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Grund- und Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	2.106	295	854	1.256	1.634	3.726	24
Verbindlichkeiten ohne Programm Gute Schule 2020 je EW in Euro	2.069	499	803	1.221	1.563	2.069	16
Investitionskredite je EW in Euro	1.910	1,61	237	439	1.153	2.245	24

Grund- und Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquiditätskredite je EW in Euro	19,41	0,00	4,62	20,07	52,60	762	24

Anlagevermögen je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.659	3.890	7.086	7.769	8.157	10.828	24

Bei hohen Verbindlichkeiten ist gleichzeitig ein durchschnittliches Anlagevermögen in Olsberg festzustellen. Das vorhandene Sachanlagevermögen weist allerdings hohe Anlagenabnutzungsgrade und damit einen erhöhten Reinvestitionsbedarf auf (vgl. Kapitel 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude – und Infrastrukturvermögen).

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Olsberg in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren	Durchschnittliche RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Rathaus	70,0	35,0	50,0
Schulen	61,4	26,0	57,7

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren	Durchschnittliche RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Schulsporthallen	45,0	1,5	96,7
Kindertageseinrichtungen	60,0	10,3	82,8
Feuerwehr	55,6	11,3	79,7
Dorfgemeinschaftshäuser und Schützenhallen	62,0	7,8	87,4
Baubetriebshof	40,0	16,0	60,0
Gebäude Hochsauerlandstadion/Turnhallen ohne Schulanbindung	46,7	3,3	92,9
Aqua Olsberg	40,0	26,6	33,5
Straßen**	40,0	13,0	67,5
Kanäle***	52,3	17,8	66,3

*GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

**siehe gpa-Kennzahlenset: Verkehrsflächen

*** ausgegliedert in das Abwasserwerk der Stadt Olsberg

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u. a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Inwieweit die Abnutzung des Vermögens bereits vorangeschritten ist, zeigt der Anlagenabnutzungsgrad. Je höher dieser ist, desto geringer ist die verbleibende bilanzielle Restnutzungsdauer. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

In den Jahren 2017 bis 2021 hat die Stadt Olsberg primär in das Infrastrukturvermögen investiert. Der Bilanzwert ist um rund vier Mio. Euro gestiegen. Gleichzeitig ist der Bilanzwert der Gebäude um rund drei Mio. Euro gesunken. Investitionsschwerpunkte der Jahre 2017 bis 2021 waren die Entwicklung des Ortskerns im Stadtteil Olsberg, die Neugestaltung des Kneipp-Erlebnisparks sowie verschiedene Straßen und Brücken. Im Bereich der Gebäude gab es folgende wesentliche Maßnahmen: Energetische Sanierung der Grundschule Olsberg und Maßnahmen zur Digitalisierung der Schule Ruhraue und der Sekundarschule.

Nach einem Großbrand im Oktober 2021 beschäftigt sich die Stadt Olsberg aktuell mit den Modalitäten des Wiederaufbaus für den betroffenen Teil des Gebäudes. Der Jahresfehlbetrag des Produktes Aqua Olsberg stellt mit rund 1,5 Mio. Euro rund vier Prozent des Haushaltsvolumens dar. Wie bereits in der letzten Prüfung festgestellt, handelt es sich beim Aqua Olsberg um eine freiwillige Leistung, die die Stadt Olsberg ihren Einwohnern zur Verfügung stellt. Mit 1,5 Mio. Euro entspricht der Zuschussbedarf etwa 318 (von 520) Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Hält die Stadt Olsberg am Betrieb des Aqua Olsberg weiter fest, sollten Möglichkeiten ergriffen werden, um den Zuschussbedarf nachhaltig zu senken. Eine Möglichkeit kann sich bei der aktuellen Frage zum Wiederaufbau ergeben.

Die Feuerwehrgerätehäuser erfüllen die aktuellen baulichen Vorschriften nicht. Zudem gab es auch hier im September 2021 einen Brand im Feuerwehrhaus des Löschzugs Bigge-Olsberg.

Das Feuerwehrgerätehaus wird komplett neu errichtet. Dann folgen sukzessive die acht Feuerwehrgerätehäuser in den Ortsteilen, beginnend (2024/2025) mit dem Gebäude in Antfeld. Hierfür sind rund 0,9 Mio. Euro veranschlagt. Das heißt, dass über den Finanzplanungszeitraum hinaus Kosten auf die Stadt Olsberg zukommen.

Mit 67,5 Prozent ergibt sich auch beim Straßenvermögen ein fortgeschrittener Anlagenabnutzungsgrad. Der Bilanzwert des Straßenvermögens hat in den Jahren 2017 bis 2021 zugenommen. Schwerpunkt war das Zentrumskonzept Olsberg. Der Zustand des Straßennetzes wurde von der Stadt Olsberg seit der Eröffnungsbilanz (2006) nicht mehr überprüft. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW soll bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Eine aktuelle Einteilung in Zustandsklassen liegt ebenfalls nicht vor. Es besteht dadurch das Risiko, dass die ermittelten Anlagenabnutzungsgrade nicht mehr dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen entsprechen. Auf Basis aktueller Inventurergebnisse kann die Stadt feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht und dann gegebenenfalls Bilanzkorrekturen durchführen.

Die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit (laut Haushalt 2023 bis Ende 2026, Investitionsauszahlungen) liegen in folgenden Bereichen:

- Gemeindestraßen (10,5 Mio. Euro bis 2026, wesentlicher Anteil Erschließung und Erweiterung Gewerbegebiet Hohler Morgen, Fortführung des Zentrenkonzeptes sowie Erneuerung der Straßenbeleuchtung)
- Brücken (drei Mio. Euro bis 2026)
- Feuerwehrgerätehäuser (rund zwölf Mio. Euro für das FGH Löschzug Bigge-Olsberg sowie die FGH der Löschgruppen Antfeld, Bruchhausen und Elleringhausen bis 2026, nach 2026 folgen die weiteren fünf Feuerwehrgerätehäuser der Löschgruppen)
- Grundschule Bigge (rund sechs Mio. Euro bis 2026, politische Diskussion zum Vorgehen ist noch nicht beschlossen, es liegen mehrere Umbauvarianten vor. Pauschale Plan-Ansätze)
- AquaOlsberg (rund fünf Mio. Euro bis 2026, es liegt noch kein politischer Beschluss über den konkreten Wiederaufbau vor, die Höhe der Versicherungsleistungen und eventuelle Förderungen sind ebenfalls noch unklar)
- Sekundarschule Olsberg (rund 2,6 Mio. Euro bis 2026)

Das Kanalvermögen ist ausgegliedert in das Abwasserwerk der Stadt Olsberg und ist gebührenfinanziert. Hier ergibt sich ein zum Straßenvermögen vergleichbarer Anlagenabnutzungsgrad und somit ein Hinweis auf zukünftigen Investitionsbedarf.

Zusammenfassend lässt sich für Straßen als auch für viele Gebäude festhalten, dass Reinvestitionsbedarf und auch Instandhaltungsbedarf besteht, auch über das Ende der mittelfristigen Finanzplanung hinaus. Das 2. NKFVG führt in § 36 Abs. 5 Satz 1 KomHVO die folgende zentrale Regelung hinsichtlich der Verlängerung der Nutzungsdauer eines Vermögensgegenstandes ein: Wird durch eine Erhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahme eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens „eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht, ist er

neu zu bewerten und die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen.“ Bislang war in einem solchen Fall ausschließlich die Nutzungsdauer neu zu bestimmen (§ 35 Abs. 4 Satz 1 GemHVO). In den Fällen, in denen Instandhaltungen zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen, ist der Instandhaltungsaufwand in Zukunft grundsätzlich zu aktivieren. Die Stadt Olsberg hat in der Vergangenheit keine Restnutzungsdauern verlängert. Sie geht dennoch davon aus, dass durch regelmäßige Instandhaltungen der durch Anlagenabnutzungsgrad angezeigte Reinvestitionsbedarf geringer ausfallen dürfte. Dies gilt insbesondere für die Schulsporthallen, Kindertageseinrichtungen, das Gebäude des Hochsauerlandstadions und den Turnhallen ohne Schulanbindung.

Trotzdem verbleibt ein hohes wirtschaftliches Risiko für den Haushalt, da die Verbindlichkeiten bereits jetzt sehr hoch sind und Reinvestitionen unzweifelhaft bei den Feuerwehrgerätehäusern und den Schulen anstehen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Stadt Olsberg in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	Nachtrags- haushalt 2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.026	3.334	-3.026	1.252	464	304
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.159	-6.242	-6.126	-4.177	-12.507	-10.801
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-6.185	-2.909	-9.151	-2.925	-12.508	-10.801
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.292	2.792	3.600	1.746	10.486	9.954
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-893	-117	-5.552	-1.179	-2.022	-847
Liquide Mittel	6.359	7.135	-1.108	-2.287	-4.309	-5.156
Liquide Mittel*		10.458	4.906	3.727	1.705	858

*Fortschreibung mit tatsächlichem Bestand zum 31. Dezember 2022

Die **Stadt Olsberg** plant für 2023 einen negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Damit bildet das Jahr 2023 in der gesamten Zeitreihe aus Ist (2017 bis 2021) - und Plan (2022 bis 2026) - Ergebnissen eine Ausnahme. Ansonsten sind durchgängig positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet worden bzw. geplant. Die ordentliche Tilgung beläuft sich Ende 2021 auf rund 1,4 Mio. Euro und steigt bis Ende 2026 auf 1,7 Mio. Euro. Krisenfestigkeit zeichnet sich dadurch aus, dass die Kreditverbindlichkeiten der finanziellen

Leistungsfähigkeit des Haushaltes entsprechen. Ein Risiko besteht zum Beispiel darin, dass der Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vollständig für die Tilgung der Investitionskredite und Liquiditätskredite eingesetzt werden muss bzw. Liquiditätskredite erforderlich sind um Kredite zu tilgen. Genau auf diese Situation steuert die Stadt Olsberg ab 2024 zu.

Der tatsächliche Endbestand der liquiden Mittel konnte zum 31. Dezember 2022 mit rund 10,5 Mio. Euro abschließen. Die liquiden Mittel werden demnach bis Ende 2026 vollständig verbraucht sein. 2026 hat die Stadt Olsberg bereits 1,6 Mio. Euro Kredite zur Liquiditätssicherung unter der Finanzierungstätigkeit eingeplant. Mit aktuellen Zahlen werden voraussichtlich nur 0,7 Mio. Euro erforderlich sein.

Der Bestand für Investitionskredite zum 31. Dezember 2021 beläuft sich auf 27,6 Mio. Euro. In Summe erwartet Olsberg bis Ende 2026 einen Anstieg der Kredite auf rund 55 Mio. Euro und hat damit den Kreditbestand in fünf Jahren verdoppelt. Umso wichtiger ist, es Maßnahmen stringent zu priorisieren, die maximale Förderung für alle Maßnahmen sicherzustellen und zu konsolidieren.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den Planjahren gerät der Haushalt der Stadt Olsberg zunehmend unter Druck. Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen können nicht mehr kompensiert werden. Der eigene Handlungsspielraum wird kleiner. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist eine sparsame Bewirtschaftung und ein weiterer Konsolidierungsweg sinnvoll.

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

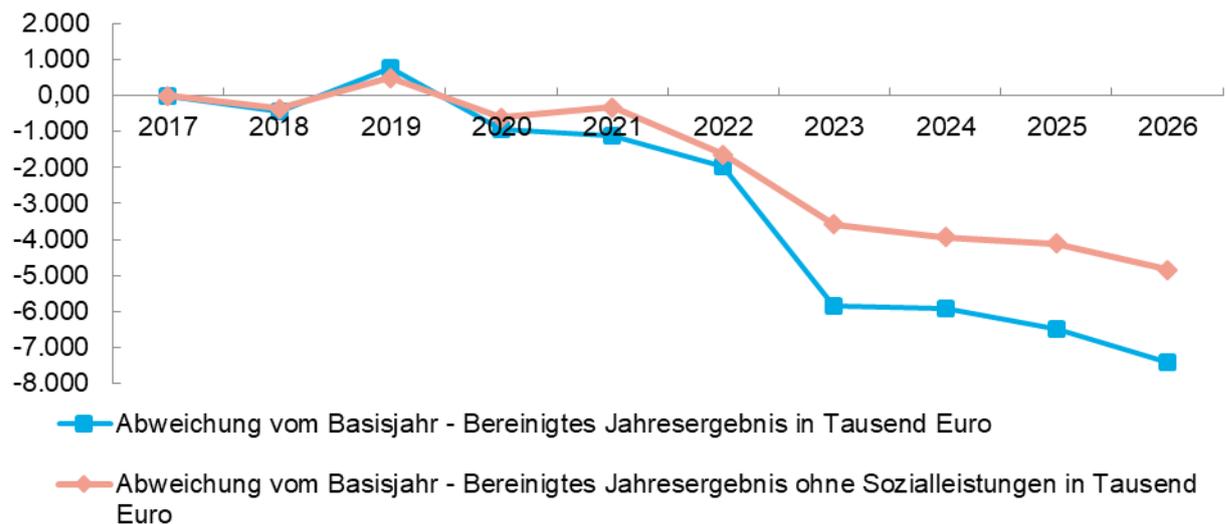
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage 1.5 enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2026



2017 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN

In den Jahren 2017 bis 2021 hat es die **Stadt Olsberg** fast geschafft, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. Der Trend verschlechtert sich lediglich um 0,3 Mio. Euro. Dies wird bei dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen (Jugendamtsumlage, Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) deutlich (roter Graph). In ersten Planungsjahr 2022 ff. verschlechtern sich die Ergebnisse jedoch deutlich.

Die bereinigten Jahresergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blauer Graph) verschlechtern sich im Vergleich der Jahre 2017 und 2026 insgesamt um 7,4 Mio. Euro. Der wesentliche Anteil ist auf die Jugendamtsumlage (+ 1,8 Mio. Euro) zurückzuführen. Auf den Produktbereich Soziale Leistungen entfallen +0,2 Mio. Euro und den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe +0,6 Mio. Euro.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bestandteil der Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes war eine schrittweise Anhebung der Realsteuerhebesätze:

Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Stadt Olsberg von 2011 bis 2023

Jahr	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
2011	260	412	435
2012	260	412	435
2013	260	412	435
2014	260	412	435
2015	264	423	438
2016	304	486	460
2017	316	505	478
2018	325	520	492
2019	325	520	492
2020	325	520	492
2021	325	520	492
2022	325	520	492
2023	325	520	492

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Olsberg mit ihren gewählten Hebesätzen 2022 wie folgt:

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

	Olsberg	Hochsauerland- kreis*	Regierungsbe- zirk Arnberg*	gleiche Größen- klasse*	Fiktive Hebes- ätze 2022
Grundsteuer A	325	267	322	292	247
Grundsteuer B**	520	492	634	547	479
Gewerbesteuer	492	447	473	445	414

* gewichtete Durchschnittswerte

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Verwaltungsführung und der Rat der Stadt Olsberg sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein. Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Olsberg** hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung seit 2019 nahezu ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres. Der Rat beschließt noch im Dezember die Haushaltssatzung und zeigt diese ebenfalls noch im Dezember bei der Aufsichtsbehörde an. Vor 2019 erfolgte die Anzeige meist erst im Februar des Folgejahres. Bei den Haushaltssatzungen 2019 und 2022 gab es noch außerplanmäßige Verzögerungen aufgrund besonderer Sachverhalte. Aufgrund eines Fehlers bei den Hebesätzen in der Haushaltssatzung musste im Februar 2019 erneut beschlossen werden. Der Haushalt 2022 wurde erst im Februar angezeigt, da die Aufarbeitung der großen Brände 2021 (September und Oktober) im Aqua Olsberg und im zentralen Feuerwehrgerätehaus nachvollziehbarerweise zusätzliche personelle Ressourcen in Anspruch genommen hat.

Grundsätzlich ist der Stadt Olsberg jedoch eine Beschleunigung der Abläufe gelungen. Daran sollte weiterhin festgehalten werden, damit zu Beginn des Haushaltsjahres alle notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verfügbar sind.

Die Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses erfolgt meist im September des Folgejahres und damit nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch die Aufstellung des Jahresabschlusses im September liegen bei der Haushaltsplanung zumindest die Ergebnisse des Vorjahres vor und können bei der Planung bereits berücksichtigt werden. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt dann fristgerecht (bis zum 31.12. des Folgejahres).

Die Stadt Olsberg hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und für die Jahre 2019, 2020 und 2021 jeweils keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Ab 2019 ist dann jedoch als „Ersatz“ für den Gesamtabschluss der Beteiligungsbericht weiter zu erstellen. Die jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht sollte regelmäßig spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Über die Beteiligungsberichte 2019,

2020 und 2021 wurde im übernächsten Folgejahr berichtet. Für 2019 und 2021 erfolgte die Berichterstattung jedoch bereits Anfang Februar und verfehlt das Ziel nur knapp. Über den Beteiligungsbericht ist ab 2019 ein gesonderter Beschluss des Rates gemäß § 116a GO NRW in öffentlicher Sitzung herbeizuführen. Für die Beteiligungsberichte 2019 und 2020 ist dies noch nicht umgesetzt worden. Für die folgenden Beteiligungsberichte soll dies jedoch regelmäßig erfolgen und wurde auch bereits für den Beteiligungsbericht 2021 umgesetzt.

Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Rat der Stadt Olsberg standardmäßig über einen Budgetbericht. Die Stadt Olsberg hat Budgets mit dezentraler Budgetverantwortung gebildet. Die Budgetverantwortlichen berichten jeweils für den Berichtszeitraum 01. Januar bis 31. Juli eines jeden Jahres an den Kämmerer. Daraus fertigt der Kämmerer einen entsprechenden Bericht, der im Rat vorgestellt wird. Berichtet neben den Abweichungen im Ergebnis- und Finanzplan und einer Ergebnisprognose auch über den Stand der Investitionstätigkeit sowie ggf. entsprechender Förderungen, der Liquidität und der Kredite, der Entwicklung des Eigenkapitals sowie der Sonderposten zu den Gebührenhaushalten.

Sofern unterjährig gravierende Abweichungen zu den Planvorgaben entstehen, muss der Budgetverantwortliche unverzüglich eine „Abweichungsbericht“¹⁶ erstellen. Dieser Abweichungsbericht ist zusätzlich zum standardmäßigen Budgetbericht zu erstellen. Sofern die Abweichungen nicht im Produkt aufgefangen werden können, gelten sie als wesentlich. Sollte auch das Fachbereichsbudget keine Deckung ermöglichen, muss die Fachbereichsleitung an die Verwaltungsleitung und das Finanzmanagement berichten. Sollte selbst dann keine Lösung zur Deckung gefunden worden sein, muss an die Politik berichtet werden. Besonders positiv ist anzumerken, dass die Prozesse zur Berichterstattung in einer Richtlinie festgehalten sind.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Die Zustimmung des Rates zu den Ermächtigungsübertragungen fehlte. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt ebenfalls noch nicht beschlossen.

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

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

¹⁶ Vgl. Richtlinien der Stadt Olsberg für Budget und Berichtswesen, Stand 01. März 2016, Abschnitt C.1 Berichtswesen/Abweichungsberichte

Die Stadt Olsberg hat bisher noch keine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Der Erlass einer Dienstanweisung über die Ermächtigungsübertragungen führt zu einer einheitlicheren Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen und bietet die notwendige Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns. Es sollten Regelungen hinsichtlich der Bedarfsprüfung, der Höhe und der Dauer der Befristung sowie der Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Ermächtigungsübertragungen getroffen werden. In der Regel werden gesonderte Regelungen für Ermächtigungsübertragungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit erforderlich.

Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung sollten die übertragenen Haushaltsermächtigungen bereits zeitnah nach Beginn des neuen Jahres in Anspruch genommen werden können. Der Rat ist daher umgehend über die getätigten Übertragungen zu informieren (Budgetrecht des Rates) und ihm ist gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW eine Übersicht mit der Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan vorzulegen. Die Vorlage der Übersicht der übertragenen Ermächtigungen sollte dem Vertretungsorgan möglichst zeitnah nach Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt werden. Erst mit dem Beschluss des Rates über die Ermächtigungsübertragungen wird die Inanspruchnahme dieser Positionen formell ermöglicht. Bis jetzt hat die Stadt Olsberg das Vertretungsorgan zu Beginn des Jahres nicht entsprechend informiert. Zusätzlich sind nach § 22 Abs. 4 Satz 2 KomHVO NRW die Ermächtigungsübertragungen im Jahresabschluss für die Aufwendungen in der Ergebnisrechnung und für die Auszahlungen in der Finanzrechnung im Plan-/Ist-Vergleich anzugeben (vgl. § 39 Abs. 2 und § 40 KomHVO NRW).

→ **Empfehlung**

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

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte dem Rat möglichst zeitnah zu Beginn des Haushaltsjahres eine Übersicht gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW vorlegen.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Olsberg 2017 bis 2021

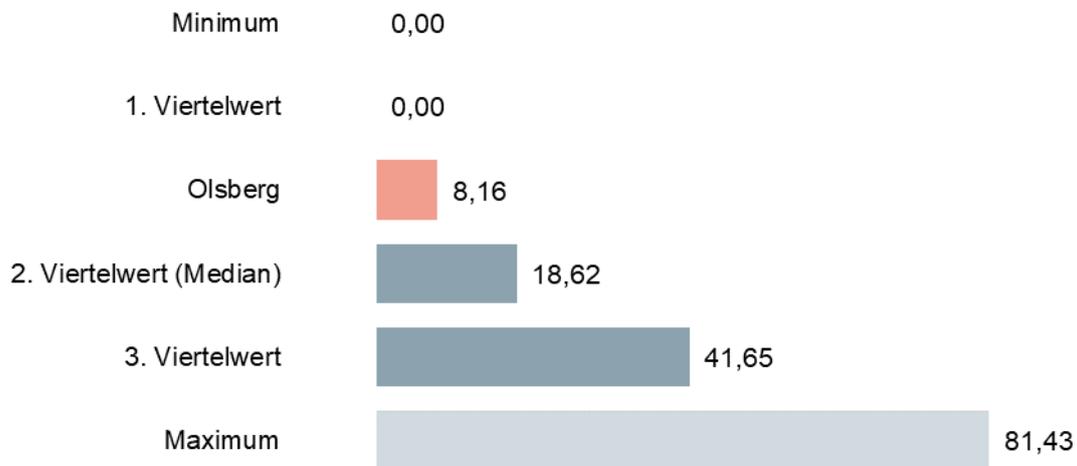
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	40.075	41.592	38.997	39.278	41.628
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	91	149	44	85	118
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,23	0,36	0,11	0,22	0,28
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	40.166	41.741	39.041	39.363	41.746
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,23	0,36	0,11	0,21	0,28
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	39.916	39.152	40.335	37.431	41.646

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,38	93,80	103	95,09	99,76

Die Stadt Olsberg überträgt regelmäßig konsumtive Ermächtigungsübertragungen. Im Vergleich zu den anderen Kommunen in unserem Vergleich ist der Ansatzerhöhungsgrad (Anteil der Ermächtigungsübertragungen am Haushaltsansatz) in allen Jahren überdurchschnittlich. Das heißt, dass die Stadt Olsberg Ermächtigungsübertragungen als Instrument der flexiblen Haushaltsbewirtschaftung intensiver nutzt. Die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen belasten die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des folgenden Jahres. Je höher diese sind, umso mehr muss die Stadt durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziele zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, verzichten viele Kommunen vollständig auf Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich bzw. gehen sehr zurückhaltend damit um.

Im interkommunalen Vergleich der Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner liegt Olsberg am Median bzw. in zwei Jahren über dem Median. Das Jahr 2021 bildet in Zeitreihe mit der unterdurchschnittlichen Positionierung eine Ausnahme:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte (acht Kommunen haben keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen) eingeflossen.

Investive Auszahlungen Stadt Olsberg 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.723	5.870	5.731	7.294	6.608
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	365	547	337	226	495
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	7,72	9,32	5,87	3,10	7,49
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.088	6.418	6.068	7.521	7.103
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	7,17	8,53	5,55	3,01	6,97
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.043	3.688	5.308	5.252	4.198
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,81	57,46	87,48	69,83	59,11

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2021

Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	34,29	0,00	27,78	103	404	1.221	21
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	7,49	0,00	3,23	23,79	64,41	320	21
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	59,11	17,19	31,57	37,36	56,03	107	21

In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass der Plan-Ansatz sowie die Ermächtigungsübertragungen nicht angemessen im Haushaltsjahr umgesetzt werden konnten. In den Jahren 2017 bis 2021 Olsberg zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Grad der Inanspruchnahme, wengleich natürlich ein höherer Grad der Inanspruchnahme immer erstrebenswert sein sollte. Dies könne durch die Veranschlagungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO erreicht werden. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln.

→ Empfehlung

Die Stadt Olsberg sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.

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

Der Prozess der Fördermittelakquise der Stadt Olsberg kann noch weiterentwickelt werden.

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.

Der Rat der **Stadt Olsberg** hat im Jahr 2007 die strategische Vorgabe¹⁷ getroffen, dass Zuwendungen in Anspruch genommen werden sollen, sofern keine zusätzlichen Aufwendungen die Zuwendungen aufzehren. Es wäre sinnvoll, die Vorgabe in die Arbeitsprozesse noch genauer zu integrieren. So könnte z. B. die Vorgabe festgelegt werden, dass bei jeder Maßnahme die Möglichkeit der Förderung überprüft werden soll und eine kurze Dokumentation darüber erfolgt.

Die Fördermittelakquise und – bewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Olsberg dezentral in den Fachbereichen. Eine Dienstanweisung, ein Work-Flow oder eine Prozessbeschreibung würde auf operativer Ebene helfen, Klarheit und Verbindlichkeit in die Abläufe zu bringen. Dies ist insbesondere beim Wechsel/Krankheit von Mitarbeitenden, gerade in kleineren Verwaltungen, hilfreich. Ein standardisiertes Vorgehen vermeidet zudem zum Beispiel, dass Förderanträge abgelehnt werden, weil Projektaufträge bereits vor Antragsbewilligung vergeben wurden.

Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

¹⁷ Vgl. Ziele zur Steuerung der städtischen Finanzen in der Stadt Olsberg, Beschluss des Rates vom 08. November 2007- Vorlage Nummer 171/2007

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte für die Fördermittelakquise und – bewirtschaftung eine Dienststanweisen, Workflow oder Prozessbeschreibung erstellen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung der Stadt Olsberg kann noch optimiert werden.

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 Olsberg** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral in den Fachbereichen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Konkrete einheitliche und verbindliche Regelungen gibt es nicht (siehe Empfehlung zur Dienstanzweisung, Work-Flow, Prozessbeschreibung).

Die Stadt hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Der Überblick würde auch potenzielle Fördermaßnahmen mit einbeziehen. Einige (nicht abschließende) Vorteile einer zentralen Datei oder Datenbank sind: Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Durch die zentrale Datei/Datenbank erhalten Beschäftigte und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger adhoc Informationen über den Abwicklungsstand der Förderprojekte. Der zentrale Überblick ermöglicht ebenfalls die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und zeigt Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen auf. Zudem lässt sich das Gesamtrückforderungsrisiko schnell einschätzen, das Gesamtvolumen erhaltener Fördermittel wird transparent und unzulässige Doppelförderungen werden transparent.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,

- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt gepflegt werden.

Im Ausschuss für Planen und Bauen wird einmal jährlich durch den Fachbereichsleiter über alle großen Fördermaßnahmen der Gebäude und Straßen berichtet. Alle wesentlichen finanziellen Abweichungen werden dann auch beim jährlichen Budgetbericht des Kämmerers an den Rat thematisiert. Die empfohlene zentrale Datei oder Datenbank kann die Erstellung der Berichte vereinfachen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg hat noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement 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 Olsberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	27.541
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro**	280
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	1
Anzahl der Kreditverträge	39
Anzahl der Kreditgeber	11

* Davon aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 0,24 Mio. Euro.

** Sämtlich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“

Die Stadt Olsberg hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten. 2007¹⁸ hat der Rat der Stadt Olsberg festgelegt, dass eine Nettoneuverschuldung vermieden werden soll bzw. eine Entschuldung angestrebt werden soll. Dieses Ziel wurde allerdings nicht erreicht. Zum Berichtszeitpunkt beinhaltet das gemeindliche Portfolio, bis auf eine Ausnahme, ausschließlich reguläre festverzinsliche Kredite. Bei der Ausnahme handelt es sich um ein Forward-Darlehen aus dem Jahr 2009, welches zum 30. Juni 2040 ausläuft. Der vereinbarte Zinssatz beläuft sich auf 4,46 Prozent.

Das Kreditmanagement bewegt sich üblicherweise im Spannungsfeld der konkurrierenden Ziele (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Einen Handlungsrahmen, der diesbezüglich strategische Zielvorgaben oder operative Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen festlegt, hat Olsberg bisher nicht schriftlich fixiert. In einer Dienstanweisung oder Richtlinie kann dokumentiert werden, welche Arten von Kredit- oder Derivatgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Schriftliche Vorgaben führen zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger und dokumentieren den Willen des Rates.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

¹⁸ Vgl. Ziele zur Steuerung der städtischen Finanzen in der Stadt Olsberg, Beschluss des Rates vom 08. November 2007- Vorlage Nummer 171/2007

- Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
- Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Olsberg kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Olsberg in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.²⁰

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Stadt Olsberg bisher nicht schriftlich fixiert.

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

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

²⁰ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Geldmittel und -anlagen der Gemeinde Olsberg zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	5.337
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	799
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	724
Ausleihungen	858

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

Olsberg hält überschüssige Liquidität auf den Geschäftskonten. Jährlich werden Anteile am kvw-Versorgungsfonds erworben. Weitere Anlageinstrumente wie z.B. festverzinsliche Termingelder wurden nicht genutzt. In Anbetracht der regelmäßigen Anlageaktivität sollte die Stadt Olsberg strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente der Rat 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 Anlageentscheidungen.

→ Empfehlung

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt Olsberg ihre Festlegungen auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein 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 Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde 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 Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²¹ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt 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 im Kapitel „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, welche die Stadt in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

²¹ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Olsberg überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Die Zustimmung des Rates zu den Ermächtigungsübertragungen fehlte. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt ebenfalls noch nicht beschlossen.	59	E1.1	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.	60
			E1.2	Die Verwaltung sollte dem Rat möglichst zeitnah zu Beginn des Haushaltsjahres eine Übersicht gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 KomHVO NRW vorlegen.	60
			E1.3	Die Stadt Olsberg sollte die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.	62
F2	Der Prozess der Fördermittelakquise der Stadt Olsberg kann noch weiterentwickelt werden.	63	E2.1	Die Stadt Olsberg sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.	64
			E2.2	Die Stadt Olsberg sollte für die Fördermittelakquise und – bewirtschaftung eine Dienstanweisen, Workflow oder Prozessbeschreibung erstellen.	64
F3	Die Fördermittelbewirtschaftung der Stadt Olsberg kann noch optimiert werden.	64	E3	Die Stadt Olsberg sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt werden.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Olsberg hat noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	65	E4	Die Stadt Olsberg sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	66
F5	Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat die Stadt Olsberg bisher nicht schriftlich fixiert.	67	E5	Die Stadt Olsberg sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent

Kennzahlen	Olsberg 2015	Olsberg 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	84,8	108	95,56	102	104	107	121	24
Eigenkapitalquote 1	18,2	20,98	20,98	30,44	40,20	46,93	54,39	24
Eigenkapitalquote 2	52,2	57,81	49,23	61,20	69,40	75,33	84,57	24
Fehlbetragsquote	22,7	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	29,0	30,64	16,87	29,61	36,55	45,24	49,77	24
Abschreibungsintensität	11,1	10,24	5,15	8,70	9,23	10,65	13,60	24
Drittfinanzierungsquote	44,3	59,85	37,16	52,98	59,85	70,27	87,20	23
Investitionsquote	52,7	84,48	54,14	105	145	198	441	24

Kennzahlen	Olsberg 2015	Olsberg 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	84,3	96,40	81,55	93,68	98,77	102	115	24
Liquidität 2. Grades	16,4	198	39,80	81,68	187	268	2.041	24
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,2	2,76	1,53	3,93	5,56	6,39	17,52	24
Zinslastquote	2,6	1,62	0,04	0,24	0,41	0,75	1,62	24
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	61,2	61,80	40,40	49,91	57,00	62,04	76,46	18
Zuwendungsquote	10,6	14,14	9,21	13,02	16,50	24,27	38,65	24
Personalintensität	19,8	20,58	11,31	16,81	18,73	21,02	25,68	24
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,3	22,50	9,42	15,59	19,28	22,64	28,78	24
Transferaufwandsquote	45,1	38,95	33,29	38,67	40,75	46,64	55,44	24

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-818	915	-2.705	4.026	3.297	./.

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	13.918	14.839	10.869	11.525	15.505	13.331
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	6.178	6.878	7.104	6.787	7.397	6.869
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.347	1.813	2.010	2.205	2.197	1.914
Ausgleichsleistungen (405)	607	652	675	690	586	642
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	316	0	63
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	3.166	0	633
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	804	839	1.000	952	704	860
Summe der Erträge	22.854	25.021	21.659	25.640	26.389	24.313
Steuerbeteiligungen (534)	2.343	1.972	1.519	825	1.072	1.546
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	7.540	8.023	7.750	7.977*	8.325*	7.923
Summe der Aufwendungen	9.883	9.994	9.269	8.802	9.397	9.469
Saldo	12.971	15.027	12.390	16.838	16.992	14.844

* Hier erfolgt ebenfalls eine Berücksichtigung der Umlagerückstellung gemäß § 37 Abs. 5 S. 3 KomHVO NRW

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	20.232	21.213	18.487	22.501	25.710
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	20.232	21.213	18.487	22.501	25.710
Sonderposten für Zuwendungen	31.583	31.354	32.002	33.281	37.333
Sonderposten für Beiträge	8.609	8.406	8.154	7.842	7.803

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	60.424	60.973	58.644	63.624	70.847
Bilanzsumme	121.056	120.508	121.720	127.113	122.547

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	39.222	40.266
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	15.000	12.018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	918	1.658
Sonstige Verbindlichkeiten	1.613	1.730
Erhaltene Anzahlungen	1.576	2.442
Gesamtverbindlichkeiten	58.329	58.114

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	43.876	43.214	30.399
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	70	54	121
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	1	10	2

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	934	884	833
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	438	435	214
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	2
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	15.195	15.218	15.311
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	57.627	57.049	44.539

*Abwasserwerk der Stadt Olsberg und Touristik und Stadtmarketing Olsberg GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Olsberg in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-818	915	-2.705	4.026	3.297	3.103	-2.835	-973	-1.609	-1.757
Gewerbesteuer	13.918	14.839	10.869	11.525	15.505	16.800	14.500	15.000	16.000	16.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.178	6.878	7.104	6.787	7.397	7.650	7.500	8.600	9.100	9.600
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.347	1.813	2.010	2.205	2.197	1.800	1.845	1.880	1.912	1.950
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	316	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer-ausgleichszahlung, Abrech-nung Einheitslasten, Aus-gleichsleistungen)	1.411	1.491	1.676	4.808	1.290	760	780	800	820	830
Summe der Erträge	22.854	25.021	21.659	25.640	26.389	27.010	24.625	26.280	27.832	28.880
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	138	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	7.540	8.023	7.750	7.977	8.325	7.646	7.918	7.557	8.161	8.448
Steuerbeteiligungen	2.343	1.972	1.519	825	1.072	1.195	1.032	1.067	1.138	1.138
Summe der Aufwendungen	10.021	9.994	9.269	8.802	9.397	8.841	8.950	8.624	9.299	9.586
Saldo der Bereinigungen	12.833	15.027	12.390	16.838	16.992	18.169	15.675	17.656	18.533	19.294
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	-2.220	1.763	1.081	571	974	929	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergeb-nis	-13.651	-14.112	-12.875	-14.575	-14.776	-15.637	-19.484	-19.558	-20.142	-21.051
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-462	776	-925	-1.125	-1.986	-5.833	-5.907	-6.491	-7.400

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.651	-14.112	-12.875	-14.575	-14.776	-15.637	-19.484	-19.558	-20.142	-21.051
Teilergebnis Produktbereich Sozi-ale Leistungen	-973	-496	-526	-761	-545	-485	-1.495	-1.194	-1.183	-1.186
Teilergebnis Produktbereich Kin-der-, Jugend- und Familienhilfe	-757	-848	-680	-676	-595	-674	-1.194	-1.311	-1.328	-1.345

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jugendamtsumlage	3.844	4.324	4.089	4.440	5.232	4.751	5.129	5.038	5.441	5.598
Saldo aus Sozialleistungen	-5.574	-5.668	-5.295	-5.878	-6.371	-5.910	-7.819	-7.544	-7.952	-8.129
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.076	-8.444	-7.580	-8.698	-8.405	-9.727	-11.665	-12.014	-12.189	-12.922
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-368	497	-621	-328	-1.651	-3.588	-3.937	-4.113	-4.846

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olsberg 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 Olsberg hat ihr Vergabewesen insgesamt gut organisiert. Die Prozesse und Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle hat dabei die zentrale Vergabestelle. Diese unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Die Vergabedienstweisung der Stadt Olsberg enthält die wesentlichen Regelungen. Diese sollte noch um weitere Aspekte ergänzt werden. Beispielsweise sollte die Kommunikation mit den Bietern immer über die zentrale Vergabestelle erfolgen.

Zur Korruptionsprävention hat die Stadt Olsberg nur wenige Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in der Dienstweisung „Allgemeiner Handlungsrahmen“ aufgenommen. Sämtliche Arbeitsplätze wurde in der Vergangenheit auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Diese Gefährdungsanalyse müsste erneuert, an die aktuellen Grundlagen angepasst und in einem Handbuch festgelegt werden. Dieses sollte die Stadt Olsberg fortlaufend aktuell halten.

Regelungen zum Sponsoring sind in der Stadt Olsberg noch nicht getroffen worden. Diese sollte sie ebenfalls noch umsetzen. Die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte über Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Mandatsträger sowie die Anzeige von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG sind in Olsberg auf der städtischen Internetseite veröffentlicht.

Ein systematisches Auswerten der Nachträge findet bisher nicht statt. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten entsprechen in Olsberg den der Vergleichskommunen. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Olsberg ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,

- Sponsoring,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Olsberg ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentlichen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Die getroffenen Regelungen sind dazu geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Bei Teilaspekten gibt es Verbesserungspotenzial.

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 Olsberg** verfügt über eine Vergabedienstanweisung. Diese hat sie zuletzt im Januar 2023 aktualisiert. Die darin getroffenen Regelungen behandeln weitestgehend das Vergabeverfahren. Zu europaweiten Verfahren beschränkt sich die Dienstanweisung auf die Angabe der dabei zu beachtenden Rechtsvorschriften sowie der Regelung der Dokumentation. Die Stadt trägt damit der Tatsache Rechnung, dass sie den weitaus überwiegenden Teil der Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich abwickelt. Bei EU-weiten Verfahren nimmt sie im Hochbaubereich tlw. externe Unterstützung in Anspruch.

In ihrer Dienstanweisung legt die Stadt Wertgrenzen für die verschiedenen Vergabearten fest. Dabei nutzt sie die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen festgelegten vereinfachten Wahlmöglichkeiten vollumfänglich aus. Dies betrifft beispielsweise die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen ohne Teilnahmewettbewerb.

Abnahme und Gewährleistung

Die förmliche Abnahme sollte der Regelfall sein, da diese die rechtssicherste Form der Abnahme ist. Über die Abnahme ist ein Protokoll zu erstellen. Darin sind ggf. Mängel der Leistung protokolliert. Dazu gehört auch, dass die Mängelbeseitigung überwacht wird und innerhalb der Verjährungsfristen die Gewährleistungsansprüche eingefordert werden. Auch über die Mängelbeseitigung und die eingeforderten Gewährleistungsansprüche sollte es dann Dokumentationen

geben. Die Kommune sollte daher bei Bauleistungen die förmliche Abnahme bereits bei Vertragsabschluss vereinbaren und eine entsprechende Regelung in der Dienstanweisung Vergabe haben.

Die förmliche Abnahme mit Abnahmeprotokollen ist in Olsberg nach Durchsicht von zwei Maßnahmen und den Aussagen der Verwaltung der Regelfall. Eine entsprechende Regelung fehlt in der Dienstanweisung Vergabe. In der aktuellen Dienstanweisung werden die Themen Abnahme und Gewährleistung lediglich unter Ziffer 23 zu Sicherheitsleistungen kurz behandelt.

→ **Empfehlung**

Die förmliche Abnahme der vom Auftragnehmer erbrachten Leistung mit Abnahmeprotokollen ist in der Stadt Olsberg der Regelfall. Wir empfehlen der Stadt Olsberg, die förmliche Abnahme von Leistungen in der aktuellen Dienstanweisung festzuschreiben.

Fördermittel

Das Thema Vergaberecht steht häufig in Verbindung mit Fördermittelanträgen. Das oberste Gebot des Zuwendungsrechts ist der sparsame und wirtschaftliche Einsatz von Zuwendungsmitteln. Über die Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung folgt somit die Verpflichtung zur Einhaltung des Vergaberechtes. Diese Verpflichtung wird zumeist nochmal mit jedem Zuwendungsbescheid in den entsprechenden Bestimmungen geregelt.

Hält der Empfänger von Fördermitteln die vergaberechtlichen Vorgaben des Fördermittelgebers nicht ein, kommt es grundsätzlich zu Kürzungen des Fördervolumens. Die Höhe hängt dabei vom Schweregrad des Vergehens ab und reicht von einem geringen Prozentsatz für den konkreten Auftrag bis hin zur kompletten Rückforderung der Gesamtzuwendung des Vorhabens. Die Entscheidung liegt letztendlich im Ermessen des jeweiligen Zuwendungsgebers.

Empfängern von Fördermitteln ist zu empfehlen, jede vergaberechtliche Entscheidung sorgfältig vorab zu prüfen und zu dokumentieren. Die Stadt Olsberg hat das Thema Fördermittel noch nicht in die Dienstanweisung integriert.

→ **Empfehlung**

Der Umgang mit Fördermitteln bzw. die Beachtung der Förderungsrichtlinien sollte aus Sicht der gpaNRW in die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Olsberg als eigenständiger Punkt eingearbeitet werden.

Auftragsänderungen / Nachträge

In der Dienstanweisung Vergabe sollten auch Regelungen enthalten sein, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen verfahren werden soll. Insbesondere sollte geregelt sein, dass die zentrale Vergabestelle und/ oder ggf. die örtliche Rechnungsprüfung beteiligt wird. Die Bedarfsstelle sollte nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Dies sollte ebenfalls in der Dienstanweisung Vergabe klar geregelt sein. Auf das Thema Nachtragswesen wird im Bericht unter Ziffer 2.6 näher eingegangen.

Zentrale Vergabestelle (ZVS)

Die Stadt Olsberg verfügt über eine zentrale Vergabestelle. Deren Aufgaben und Zuständigkeiten sind in der Dienstanweisung Vergabe geregelt. Dies gilt auch für die Aufgabenabgrenzung

gegenüber den Zuständigkeiten der Fachbereiche. Die zentrale Vergabestelle hat die Federführung bei allen öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen: „Alle Ausschreibungen sind ausschließlich über die zentrale Vergabestelle, einschließlich bis zur Erstellung des Preisspiegels, abzuwickeln.“ Bereits vor dem Start der Vergabeverfahren wird die zentrale Vergabestelle eingebunden. Die Dienstanweisung sieht eine Unterstützung der ZVS bei der Wahl der Verfahrensart und der Bieter vor.

Demgegenüber ist in der Dienstanweisung nicht eindeutig geregelt, dass die ZVS alleine für die Kommunikation mit den Bietern zuständig sein sollte. Ziffer 15.2 der Dienstanweisung Vergabe ist dahingehend widersprüchlich. So werden laut Ziffer 15.2 dritter Absatz, bei E-Vergaben die Ausschreibungsunterlagen von der ZVS den Bietern zur Verfügung gestellt. Im folgenden Absatz ist auch von der Zentralen Vergabe- und Servicestelle für Vergaberecht die Rede, welche die „Ausschreibungen gemäß § 12 VOB/A / § 30 UVgO / § 40 VgV“ tätigt. Und nach dem fünften Absatz in Ziffer 15.2 sollen bei beschränkten Ausschreibungen die Ausschreibungsunterlagen durch den Produktverantwortlichen an die ausgewählten Bietenden verschickt werden.

Nach der Dienstanweisung werden alle elektronischen Vergaben von der ZVS zur Verfügung gestellt. Wer die Kommunikation in der E-Vergabe durchführt und wie dabei die Dokumentation der Bieterkommunikation sichergestellt wird, ist nicht klar in der Dienstanweisung geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Kommunikation mit den Bietenden im Vergabeverfahren sollte grundsätzlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Eine entsprechend klare Regelung sollte in der Dienstanweisung Vergabe eingefügt werden.

Im Submissionsverfahren werden Angebote und Teilnahmeanträge immer von der ZVS aufbewahrt. Die Öffnung der Angebote erfolgt durch die ZVS unter Mitwirkung des zuständigen Fachbereiches. Durch die Einrichtung der zentralen Vergabestelle und ihre diesbezüglichen Zuständigkeitsregelungen stellt die Stadt Olsberg grundsätzlich eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts sicher.

Mitwirkung der politischen Gremien

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung.

Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und kann mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden sein. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Um dies qualifiziert durchführen zu können, ist eine entsprechende vergaberechtliche Kompetenz erforderlich.

Daher ist es sinnvoller, die politischen Gremien im Vorfeld einzubinden. In diesem Zusammenhang sind diese gefordert, vor Durchführung des Vergabeverfahrens, ihren Einfluss geltend zu machen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Der Rat ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben. Die Politik setzt damit einen Rahmen, in dem sich die Verwaltung bei der Durchführung des Vergabeverfahrens bewegen muss.

Aus Sicht der gpaNRW führt die zusätzliche Gremienbeteiligung bei der Zuschlagserteilung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens und ggf. zu langen Bindungszeiten der Bieter an ihre Angebote. Die Kommune sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.

Interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Olsberg ist mit 14.410 Einwohnern eine kleine kreisangehörige Kommune. Im Hinblick auf die vergleichsweise geringe Anzahl der abzuwickelnden Vergaben und den begrenzten personellen Kapazitäten, könnte es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll sein, die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit durchzuführen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass auch für die Kommunikation und Abwicklung der Vergabeverfahren im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, Personalressourcen innerhalb der eigenen Stadtverwaltung notwendig sind. Hierbei sollten auch mögliche Vertretungsregelungen beachtet werden.

Dabei sollte die Stadt allerdings folgendes berücksichtigen: Je nach Leistungsumfang und konkreter Ausgestaltung kann eine derartige interkommunale Zusammenarbeit nach der aktuellen Rechtsprechung¹ dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Stadt ausgeschrieben werden. Die Stadt Olsberg sollte dies bei ihren Überlegungen berücksichtigen.

Der Vorbericht enthält noch weitere ergänzende Ausführungen zum Thema interkommunale Zusammenarbeit.

Vergabemanagementsoftware

Die Stadt Olsberg setzt in der Zentralen Vergabestelle keine Fachsoftware ein, die das Vergabeverfahren bei der Durchführung unterstützt. Eine solche Software bietet aus unserer Sicht u.a. folgende Vorteile:

- Sie unterstützt die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe.
- Durch integriertes Vergaberecht werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt.
- Sie unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware wird in der Stadt Olsberg diskutiert. Verbesserungen erhofft man sich hinsichtlich einer verbesserten digitalen Dokumentation, Unterstützung bei den Vergaben und bei Vertretungen. Die Akten zu den Vergabemaßnahmen werden

aktuell in Papierform geführt. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile, wie Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung, liegen im Wesentlichen in Papierform in der zentralen Vergabestelle vor. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung werden parallel in den beteiligten Ämtern in Papierform vorgehalten.

Eine teilweise doppelte Aktenführung wie sie in der Stadt Olsberg vorliegt, sollte aus unserer Sicht möglichst vermieden werden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Akten hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware könnte das Verfahren vereinfachen, wenn die wichtigsten Dokumente zur Maßnahmenabwicklung einer digitalen Vergabeakte zugeordnet sind. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen den Auftragnehmern und den Auftraggebern, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen meistens bereits in digitaler Form vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden.

Darüber hinaus bietet eine Fachsoftware noch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung sowie eine rechtssichere Steuerung des Workflows. Eine Vergabemanagementsoftware könnte zudem die digitale Kommunikation und die Maßnahmenbearbeitung zwischen den Ämtern erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken und die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²²

→ **Feststellung**

Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, werden aktuell bei der Stadt Olsberg nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.

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

²² Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²³ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁴ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die Zuständigkeitsordnung der **Stadt Olsberg** regelt bislang lediglich, dass der Rechnungsprüfungsausschuss die Jahresrechnung der Stadt im Rahmen der gesetzlichen Regelungen prüft. Hierfür bedient sich der Ausschuss eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Die neben dieser gesetzlichen Verpflichtung bestehenden Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, wird nicht durchgeführt. Schriftliche Regelungen dazu sind in der Verwaltung nicht eingeführt worden.

Die gpaNRW erachtet aber auch die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Die Verwaltung ist entsprechend § 75 der Gemeindeordnung verpflichtet, die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, also Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen beispielsweise durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können. Dabei kann die Stadt beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 der Gemeindeordnung nutzen. Sie kann z.B. einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gelten dabei entsprechend.

→ **Empfehlung**

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

²³ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁴ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Dienstanweisung „Allgemeiner Handlungsrahmen“ und die Ehrenordnung der Stadt Olsberg enthalten grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention. Eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist bislang noch nicht erfolgt.

→ Feststellung

Die letzte Gefährdungsanalyse wurde in den Jahren vor 2010 durchgeführt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz fand noch nicht statt.

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 KorruptionsbG²⁵ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Olsberg** hat in ihren Regelungen umfangreich das Vier-Augen-Prinzip berücksichtigt, dass der Gesetzgeber in § 11 KorruptionsbG verbindlich vorgibt. Zudem beinhaltet die Dienstanweisung „Allgemeiner Handlungsrahmen (AHR)“ für die Stadtverwaltung Olsberg unter Ziffer

²⁵ 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)

14 kurz gefasste Regelungen zur Korruptionsprävention. Hauptsächlich werden hier die Annahme von Belohnungen und Geschenken, sowie Zuwendungen hinsichtlich der Interessenkollision sowie der Vermeidung von Korruption beschrieben.

Des Weiteren hat der Rat der Stadt Olsberg eine Ehrenordnung mit Stand vom September 2005 verabschiedet. Diese regelt die Auskunftspflichten der Rats- und Ausschussmitglieder über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse. In § 2 wird die Veröffentlichung bzw. die Information der Öffentlichkeit geregelt. Deutlich wird der Bezug auf die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes betont.

Insoweit enthält das mit Wirkung zum 01. Juni 2022 aktualisierte Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) konkrete Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten, der Überwachung von Nebentätigkeiten und einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse. Nach § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Dabei muss die schriftliche Auskunft folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Angaben sind in geeigneter Form, z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen. In der Stadt Olsberg können diese Informationen jederzeit auf deren Internetseite und im Rathaus eingesehen werden.

Weiterhin besteht nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW die Pflicht der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters, ihre bzw. seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) vor Übernahme ihrer bzw. seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Zu diesen Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG gehören:

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

Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand innerhalb von fünf Jahren anzuzeigen.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Die Aufstellung nach § 53 LBG muss die Funktion der Nebentätigkeit (z.B. Aufsichtsrat, Beirat), den Namen der Gesellschaft, des Vereins o.ä. sowie die Höhe der Vergütung beinhalten.

Über eine „Mitteilungsvorlage“, die von allen Interessierten auch als öffentliche Vorlage im Ratsinformationssystem im Recherche-Bereich abgerufen werden kann, kommt die Stadt Olsberg bzw. der Bürgermeister den Informationspflichten jährlich nach.

Neben dem Bereich der Vergabe mit der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sind weitere korruptionsgefährdete Bereiche in einer Kommune vorhanden. Dabei sind insbesondere Bereiche als korruptionsgefährdet anzusehen, in denen

- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt werden,
- über Genehmigungen, Gebote oder Verbote entschieden wird,
- Abgaben oder Gebühren o.ä. festgesetzt oder erhoben werden,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden oder,
- Vermögensgegenstände verwaltet, veräußert oder erworben werden.

Eine systematische Befragung der Bediensteten zur Gefährdungsanalyse hat bislang nur einmal vor mehreren Jahren stattgefunden. Der dafür zuständige Bedienstete ist im Jahr 2022 in den Ruhestand gegangen. Die Stelle mit den entsprechenden Aufgabeninhalten ist seitdem vakant.

Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen oder Gefährdungspunkte erlangt, sondern die Bediensteten können sich aktiv miteinbringen und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird durch das Einbeziehen aller Bediensteten verhindert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte, wie beabsichtigt, zeitnah die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten und Arbeitsbereiche wiederholen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung gem. § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach.

Aus Sicht der gpaNRW sollte zudem neben einer Dienstanweisung Vergabe auch eine formelle Dienstanweisung Korruptionsprävention vorhanden sein, die alle Regelungen verbindlich umsetzt und für die Bediensteten übersichtlich zusammenfasst. Dabei kann zur Orientierung auch der Anti-Korruptionserlass des Ministeriums des Inneren dienen. Dieser Anti-Korruptionserlass wurde überarbeitet und enthält in der nun geltenden Fassung vom 9. Dezember 2022 auch konkrete Vorgaben beispielsweise zur Durchführung einer Gefährdungsanalyse und Erstellung eines Gefährdungsatlas. Diese Regelungen gelten zwar nicht unmittelbar für die Kommunen, aber das Land empfiehlt diesen die Anwendung. Die gpaNRW hat darauf basierend ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention im November 2022 umfassend überarbeitet.

Diese Muster-Dienstanweisung kann entsprechend als Vorlage auf der Homepage unter Service – Korruptionsprävention heruntergeladen und auf die eigenen Bedarfe der Stadt Olsberg angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Stadt Olsberg in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.

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 Hinweisgebenden²⁶ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor.

Am 12. Mai 2023 hatte der Bundesrat das Hinweisgeberschutzgesetz, die nationale Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie, verabschiedet. Das deutsche Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) ist am 2. Juli 2023 in Kraft getreten. Da für die Städte und Gemeinden ausschließlich ein entsprechendes Landesgesetz relevant ist, bedarf es nun noch einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung. Es wird damit gerechnet, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf zeitnah eingebracht wird.

Damit ist eine Beschäftigung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung und deren zeitnahe Umsetzung dringend geboten. Die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte Vorbereitungen treffen, die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah umzusetzen. Dazu kann gehören, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Während der überörtlichen Prüfung hat die Stadt Olsberg hierzu Stellung genommen und versichert, dass sie sich bereits mit dem Hinweisgeberschutzgesetz beschäftigt hat bzw. beschäftigt. So wird beispielsweise die Meldestelle direkt bei dem Bürgermeister eingerichtet.

2.5 Sponsoring

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

²⁶ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg hat nach eigenen Angaben bisher noch keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Verbindlichen Regelungen für Sponsoringleistungen bestehen nicht.

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 Olsberg** hat nach eigener Kenntnis bisher keine erkennbaren Sponsoringleistungen in Anspruch genommen und auch nicht aktiv dafür geworben. Diese Entscheidung erfolgte bewusst, um nicht den Anschein zu erwecken, dass bestimmte Unternehmen bevorzugt werden könnten, wenn sie für bestimmte Projekte oder Einrichtungen Sponsoringleistungen erbringen. Aus diesem Grund gibt es auch keine Dienstanweisung o. ä. für Sponsoringleistungen und auch kein Sponsoring-Vertragsmuster.

Sponsoringleistungen können unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen einer Kommune haben. 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. Verbindliche Rahmenbedingungen, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind und auf einer Dienstanweisung basierende Sponsoringverträge dokumentieren daher zumindest ein transparentes Verwaltungshandeln. Die Modalitäten für beide Vertragsseiten werden im Rahmen eines Sponsoringvertrages festgelegt. Wichtige Vertragsbestandteile sind die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken.

Trotz der grundsätzlichen Ausrichtung, Sponsoringleistungen aktiv zu nutzen, ist die Stadt Olsberg in Ausnahmefällen mit dieser Thematik konfrontiert. Dies betrifft beispielsweise die Unterstützung bei der Ausstattung von Schulen in Olsberg. Mit finanziellen Mitteln werden Projekte und Anschaffungen, die nicht durch den Träger Stadt Olsberg übernommen werden, in Schulen gefördert. Neben Privatpersonen zählen bspw. Firmen, Gewerbetreibende und Geldinstitute zu den Sponsoren und Förderern.

Dies zeigt, dass Sponsoringleistungen auch für die Stadt Olsberg von Bedeutung sein können. Sie sollte deshalb aus Sicht der gpaNRW über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen. Da die gültigen Satzungen, wie auch allgemeine Dienst- oder Geschäftsanweisungen der Stadt Olsberg keine Regelungen zum Sponsoring treffen, ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, entsprechende Regelungen in einer Dienstanweisung zu treffen. Diese Regelungen sollten u. a. auch eine transparente Veröffentlichung im Wege eines Sponsoring-Berichtes vorsehen. Ein jährlicher Bericht über die Sponsoringaktivitäten der Stadt sollte dabei zentral durch die Verwaltung erstellt und den politischen Gremien einmal jährlich vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte eine Dienstanweisung für Sponsoring, mit der Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages, in Kraft setzen. Bei auftretenden Fällen von Sponsoring können diese mit klaren Regelungen transparent abgewickelt werden.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁷ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung. Zudem verweisen wir auf unsere Muster-Dienstanweisung „Korruptionsprävention“²⁸. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁹ 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 Olsberg vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Im Vergleichsjahr 2022 übersteigt der prozentuale Wert der Abweichungen vom Auftragswert der Stadt Olsberg den Median. Damit liegt der Wert bei einer überdurchschnittlichen Abweichungsquote im interkommunalen Vergleich.

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.

²⁷ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

²⁸ Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

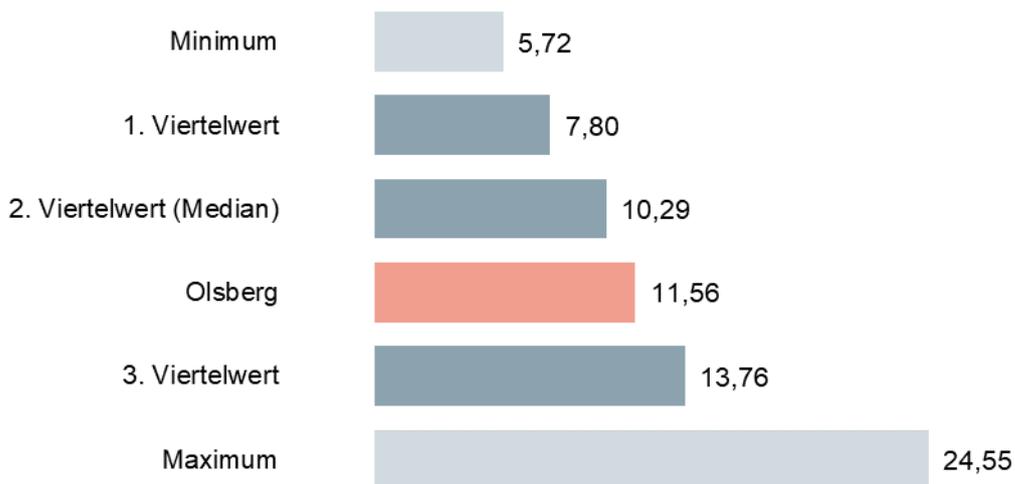
²⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.798.241	
Abrechnungssummen	6.402.391	
Summe der Unterschreitungen	265.889	4,43
Summe der Überschreitungen	861.038	14,85

Im Vergleichsjahr 2022 hat die **Stadt Olsberg** zehn Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 65.297 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Olsberg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Olsberg gehört im Vergleichsjahr 2022 zu der Hälfte der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen mit höheren Abweichungen. Da die Kennzahl oberhalb des Medians liegt,

werden die Abweichungen der Jahre 2020 bis 2022 in der folgenden Tabelle weiter aufgeschlüsselt.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungswerten 2020 bis 2022

	2020	2021	2022
Auftragswerte in Euro	2.029.458	3.203.707	565.075
Summe der Nachträge in Euro	466.376	22.122	6.050
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	20,98	0,69	1,07
Summe der Unterschreitungen in Euro	6.602	219.062	31.224
Verhältnis der Unterschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	0,33	6,84	5,53
Summe der Überschreitungen in Euro	705.394	121.571	34.073
Verhältnis der Überschreitungen zu den Auftragswerten in Prozent	34,76	3,79	6,03
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert in Prozent	35,09	10,63	11,56

Über- und Unterschreitungen sind im Zeitverlauf von 2020 bis 2022 von deutlichen Schwankungen geprägt. Mit einer absoluten Abweichung (Über- und Unterschreitung) von 35,09 Prozent im Jahr 2020 wird der Maximalwert im interkommunalen Vergleich belegt. Dieser basiert fast ausschließlich auf den Überschreitungen, die durch eine Maßnahme mit nicht vorhersehbaren zusätzlichen Kosten verursacht wurde. In den Folgejahren 2021 und 2022 fiel die absolute Abweichung jeweils auf rund elf Prozent und damit deutlich niedriger als im Jahr 2020.

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

→ **Empfehlung**

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

Zum diesem Thema verweisen wir auch auf die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 2.7 mit den Maßnahmenbetrachtungen.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind in Grundzügen vorhanden. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorgesehen.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Für diese Fälle hat die **Stadt Olsberg** in ihrer Dienstanweisung geregelt, dass Nachträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind. Diese sind danach so rechtzeitig zu veranlassen, dass die Entscheidungsbefugnisse nicht beeinträchtigt werden. Die Preise für den Nachtrag sind auf Grundlage der Preisvereinbarung des Hauptangebotes auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge sind zu dokumentieren. Im Übrigen verweist die Dienstanweisung bezüglich der Entscheidungsbefugnisse über Nachträge auf dieselben Wertgrenzen und dasselbe Verfahren wie beim Hauptauftrag.

Die Dienstanweisung trifft keine differenzierten Regelungen zur Beteiligung der ZVS oder einer Rechnungsprüfung. Die Abwicklung von Nachtragsverfahren wird über den zuständigen Fachbereich gewickelt. Die Notwendigkeit von Nachträgen wird nach Angaben der Stadt durch die Fachbereiche plausibel dokumentiert, wie auch eine fachtechnische Prüfung. Allerdings erhält die ZVS im normalen Nachtragsverfahren keine Kenntnis über eventuelle Veränderungen in dem konkreten Vergabeprojekt. Diese fehlenden Regelungen erschweren einheitliche Verfahren und können zu Handlungsunsicherheiten führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Olsberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Dazu gehört auch die Einbindung der ZVS in das Nachtragsverfahren.

Auf Grund des Fehlens einer Rechnungsprüfung in der Stadt Olsberg findet keine zusätzliche vergaberechtliche Prüfung der Vergaben und Nachträge statt. Nur im Einzelfall wird die ZVS bei Nachträgen beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch die zentrale Vergabestelle vorsehen.

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

→ **Empfehlung**

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

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Olsberg ist gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt wesentlichen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar und ausführlich formuliert. Die getroffenen Regelungen sind dazu geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Bei Teilaspekten gibt es Verbesserungspotenzial.	79	E1.1	Die förmliche Abnahme der vom Auftragnehmenden erbrachten Leistung mit Abnahmeprotokollen ist in der Stadt Olsberg der Regelfall. Wir empfehlen der Stadt Olsberg, die förmliche Abnahme von Leistungen in der aktuellen Dienstanweisung festzuschreiben.	81
			E1.2	Der Umgang mit Fördermitteln bzw. die Beachtung der Förderungsrichtlinien sollte aus Sicht der gpaNRW in die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Olsberg als eigenständiger Punkt eingearbeitet werden.	81
			E1.3	Die Kommunikation mit den Bietenden im Vergabeverfahren sollte grundsätzlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Eine entsprechend klare Regelung sollte in der Dienstanweisung Vergabe eingefügt werden.	82
			E1.4	Die Stadt Olsberg sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken und die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen.	84
F2	Die Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie beispielsweise die Prüfung von Vergaben, werden aktuell bei der Stadt Olsberg nicht durchgeführt. Es finden sich dazu auch keine schriftlichen Regelungen.	84	E2	Die Stadt Olsberg sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabepfung schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Dienstanweisung „Allgemeiner Handlungsrahmen“ und die Ehrenordnung der Stadt Olsberg enthalten grundsätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention. Eine Bündelung von Regelungen und Maßnahmen in Form einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist bislang noch nicht erfolgt.	86			
F4	Die letzte Gefährdungsanalyse wurde in den Jahren vor 2010 durchgeführt. Eine Beschäftigung mit dem Hinweisgeberschutzgesetz fand noch nicht statt.	86	E4.1	Die Stadt Olsberg sollte, wie beabsichtigt, zeitnah die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten und Arbeitsbereiche wiederholen. Sie kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung gem. § 10 Abs. 2 KorruptionsbG nach.	88
			E4.2	Die aktuellen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sowie die eigenen Regelungen sollte die Stadt Olsberg in einer formellen Dienstanweisung Korruptionsprävention zusammenfassen und zeitnah verabschieden.	89
			E4.3	Die Stadt Olsberg sollte Vorbereitungen treffen, die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah umzusetzen. Dazu kann gehören, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	89
Sponsoring					
F5	Die Stadt Olsberg hat nach eigenen Angaben bisher noch keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Verbindlichen Regelungen für Sponsoringleistungen bestehen nicht.	90	E5	Die Stadt Olsberg sollte eine Dienstanweisung für Sponsoring, mit der Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages, in Kraft setzen. Bei auftretenden Fällen von Sponsoring können diese mit klaren Regelungen transparent abgewickelt werden.	91
Nachtragswesen					
F6	Im Vergleichsjahr 2022 übersteigt der prozentuale Wert der Abweichungen vom Auftragswert der Stadt Olsberg den Median. Damit liegt der Wert bei einer überdurchschnittlichen Abweichungsquote im interkommunalen Vergleich.	91	E6	Die Stadt Olsberg sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Olsberg hat grundlegende Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Konkrete Vorgaben mit einheitlichen standardisierten Verfahren sind in Grundzügen vorhanden. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorgesehen.	94	E7.1	Die Stadt Olsberg sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Dazu gehört auch die Einbindung der ZVS in das Nachtragsverfahren.	94
			E7.2	Die Stadt Olsberg sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachtragsaufträge durch die zentrale Vergabestelle vorsehen.	95
			E7.3	Die Stadt Olsberg sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	95
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen waren gut dokumentiert. Erleichtert wurde unsere Betrachtung, da für die Dokumentation der zwei betrachteten Maßnahmen einheitliche Vordrucke genutzt wurden.	95	E8.1	Die Stadt Olsberg sollte darauf achten, dass Ex-Ante-Veröffentlichungen in den Vergabeakten dokumentiert werden.	95
			E8.2	Die Kommunikation mit den Bietern sollte bei Vergaben in der Stadt Olsberg die ausschließlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen.	95
			E8.3	Zukünftig sollte die Stadt Olsberg die Mitwirkung der politischen Gremien vor der Vergabeentscheidung anstreben. Wir verweisen hier auf unsere Ausführungen in Ziffer 2.3.1.	95
			E8.4	Die Stadt Olsberg sollte die „Ex Post“ Veröffentlichung direkt nach dem Vergabeverfahren vornehmen und in der Vergabeakte dokumentieren.	95
			E8.5	Die unterzeichneten Abnahmeprotokolle gem. VOB/A sollten nach Fertigstellung der Bauleistung zukünftig in den Vergabeakten dokumentiert werden.	95
			E8.6	Die Stadt Olsberg sollte einen Vordruck zur Dokumentation des Vergabeverfahrens entwickeln. Dieser kann die Bediensteten sicher durch das Vergabeverfahren leiten.	95
			E8.7	In Vergabeverfahren zu Baumaßnahmen der Stadt Olsberg sollte auch in den Vergabeakten ein dezidiertes Leistungsverzeichnis vorhanden sein.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.8 Die Stadt Olsberg sollte analysieren und in der Vergabeakte dokumentieren, welche Ursachen die Abweichung des Auftragswerts von der Schlussrechnung hat. Zudem sollte sie die Erkenntnisse aus der Abweichungsanalyse für zukünftige Vergaben nutzen.	95

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Olsberg ist bei der Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen gut aufgestellt. Die Stadt hat einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan, der zurzeit überarbeitet wird. Die Zuständigkeiten für den Support sind eindeutig festgelegt. Die Stadt kann die Steuerung durch die Verschriftlichung von Prozessen und Standards aber noch optimieren.

Die Stadt Olsberg hat die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen aus den Medienkonzepten vollständig erfüllt. Qualitativ entsprechen die eingesetzten Geräte sowie die Internetanbindung dem Stand der Technik. Die Stadt ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen somit ebenfalls gut aufgestellt. Allerdings gehört die Stadt bei der Ausstattung ihrer Grundschulen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin

Im Bereich der IT-Sicherheit gehört die Stadt Olsberg zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den besseren Ergebnissen. Wir erkennen insbesondere noch Defizite bei den organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen. Die Stadt Olsberg hat im Prüfungszeitraum bereits damit angefangen unter anderem eine IT-Sicherheitsrichtlinie zu entwickeln. In enger Zusammenarbeit mit

den Schulen sollte die Stadt die bestehenden Risiken analysieren und die bereits begonnenen Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit fortführen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg arbeitet zurzeit an der Aktualisierung des Medienentwicklungsplans und einer Überarbeitung der Inventarisierung von IT-Endgeräten in den Schulen. Ein IT-Sicherheitskonzept sowie eine verbindlich geregelte Kommunikation mit den Schulen zum Thema Medienentwicklung gibt es aktuell nicht. Die Stadt kann die Steuerung ihrer Schul-IT durch die Festlegung von Standards daher noch optimieren.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **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.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

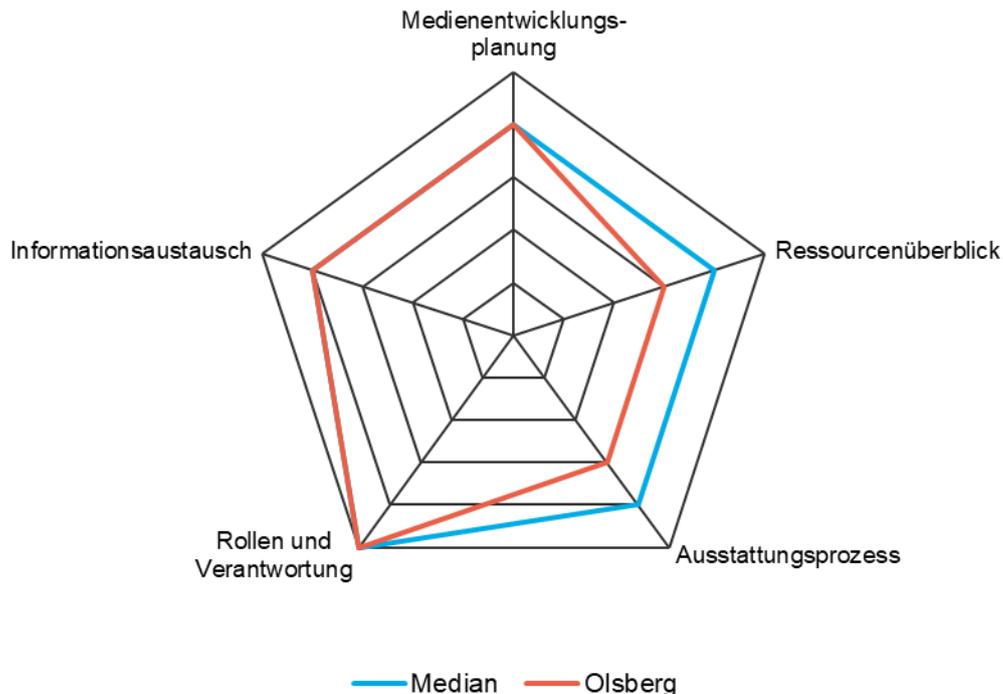
Die **Stadt Olsberg** ist Träger von drei Grundschulen, einer Förderschule und einer Sekundarschule. Im Schuljahr 2021/2022 werden in Olsberg insgesamt 1.122 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 56 Klassen beschult. Zu der Sekundarschule gehören der Hauptstandort in Olsberg sowie ein Teilstandort in der Gemeinde Bestwig. Schulträger der Sekundarschule ist lt. öffentlich-rechtlicher Vereinbarung vom 18.11.2013 die Stadt Olsberg. Die Sekundarschule ist deshalb mit beiden Standorten Bestandteil dieser Prüfung IT an Schulen.

Schulen der Stadt Olsberg im Schuljahr 2021/2022

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler
Franziskus Grundschule Bruchhausen	4	84
Kardinal-von-Galen-Schule	8	164
St. Martinus-Schule	8	185
Schule an der Ruhraue	14	155
Sekundarschule Olsberg-Bestwig	22	534
Summe	56	1.122

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die durch die Prüfung festgestellten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen in der Stadt Olsberg dar. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung sind in Form von Medienkonzepten beschrieben. Darauf aufbauend hat die Stadt Olsberg einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) für die Jahre 2019 bis 2022 erstellt. Der MEP ist eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung der Schul-IT. Nach den Aussagen der Stadt haben sich die Inhalte, auch aufgrund der Corona-Pandemie, teilweise aber überholt. Die Stadt arbeitet daher in enger Zusammenarbeit mit den Schulen an der Aktualisierung des MEP.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte die Aktualisierung des Medienentwicklungsplans (MEP) wie geplant fortführen und den MEP in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Stadt Olsberg hat alle IT-Endgeräte digital erfasst. Hierüber kann ausgewertet werden, wann die Geräte beschafft wurden und wann ein Austausch erfolgen soll. Die Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Damit ist prinzipiell die Herstellung eines Gesamtüberblicks möglich. Aufgrund der manuellen Aufbereitung und Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Quellen ist dies aber mit einem höheren Aufwand verbunden. Die Stadt plant die Inventarisierung der IT-Endgeräte in den Schulen neu aufzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte ein Kontrollinstrument implementieren, mit dem die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend zentral ausgewertet werden können.

Der Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Olsberg einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Stadt koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen in enger Abstimmung mit den Schulen über den Produktverantwortlichen und die IT-Abteilung der Stadt. Beschaffungen ohne die Beteiligung des Schulträgers sind nicht vorgesehen. Die Stadt hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess zwar nicht schriftlich, aber über die gelebten Prozesse einheitlich geregelt ist. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Stadt verbindlich und damit schriftlich regeln, wie der Ausstattungsprozess genau geregelt ist. So kann die Stadt auch bei Personalwechseln die Einheitlichkeit von Abläufen sicherstellen sowie einen effektiven Prozessablauf gewährleisten.

Der Schulträger sollte außerdem Standards für die IT-Ausstattung definieren. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Die in den Schulen der Stadt Olsberg eingesetzten Tablets sind homogen. Bei den Präsentationsgeräten sind Geräte von unterschiedlichen Herstellern im Einsatz. Die Stadt sollte darauf achten, dass der administrative Aufwand für die Betreuung der Schul-IT durch eine einheitliche Ausstattung der Schulen möglichst geringgehalten wird. Verbindlich festgelegte Hardwarestandards können einen Anstieg des Supportaufwands bei zukünftigen Beschaffungen vermeiden und für beschleunigte Beschaffungsabläufe sorgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte über einen Produkt- und Leistungskatalog konkrete Hardwarestandards definieren.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept gibt es in der Stadt Olsberg zurzeit nicht. Die Stadt hat während unserer Prüfung allerdings begonnen eine IT-Sicherheitsrichtlinie zu erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand für die Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Die Stadt Olsberg greift bei der Definition der Zuständigkeiten für den Support der Schul-IT auf die Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen zurück. Der First-Level-Support wird dementsprechend von den Medienkoordinatoren an den Schulen sichergestellt. Allerdings hat die Stadt hierzu ausgeführt, dass bei Bedarf auch Unterstützung beim First-Level-Support geleistet wird, wenn die Schulen diesen nicht in vollem Umfang sicherstellen können. Für den Second-Level-Support ist der Schulträger verantwortlich.

Neben einer verbindlichen Regelung der Verantwortlichkeiten muss die Stadt Olsberg aber auch ausreichend Personalressourcen für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT vorhalten. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 3.3.2 Stand der Digitalisierung.

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Die Stadt Olsberg pflegt einen engen Kontakt zu ihren Schulen. Dies wird unter anderem durch den IT-Administrator gewährleistet, der in der Sekundarschule untergebracht ist. Auch zu den anderen Schulen besteht nach eigenen Angaben ein guter und häufiger Kontakt. Unter anderem gibt es regelmäßige Treffen mit den Schulleitungen und Fachlehrern. In der Regel sind in die Medienentwicklungsplanung verschiedene Beteiligte einzubinden. Dazu zählen bspw. die IT-Abteilung der Stadt, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement sowie die Medienkoordinatoren und Schulleitungen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit, eingebunden werden. Die Stadt Olsberg plant regelmäßige Arbeitstreffen zum Thema Medienentwicklung zu etablieren. Diese Gespräche sollen auch die Grundlage für die Aktualisierung des MEP bilden und den Austausch zwischen den städtischen Schulen verstärken.

→ **Empfehlung**

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

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits gut aufgestellt. Die Ausstattung ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Alle Schulen sind über Glasfaser mit ausreichender Bandbreite an das Internet angebunden. Die eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage zurzeit noch ausreichend.

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

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

Die **Stadt Olsberg** hat Fördermittel, u. a. aus dem DigitalPakt Schule NRW, in Anspruch genommen, um die IT-Ausstattung ihrer Schulen zu modernisieren bzw. auszubauen. Die Schulen der Stadt Olsberg sind mittlerweile mit einer Bandbreite von bis zu 1.000 Mbit/s über Glasfaser an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN oder WLAN nutzbar ist. Das Alter der eingesetzten IT-Endgeräte beträgt zum Großteil zwei Jahre. Die eingesetzten Geräte entsprechen damit dem allgemeinen Stand der Technik. Das IT-Service Management der Stadt Olsberg ist ebenfalls modern aufgestellt. Es besteht die Möglichkeit der Fernwartung, außerdem setzt die Stadt ein Mobile Device Management (MDM) für die mobilen Endgeräte ein. Die für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT eingesetzten Stellenanteile sind nach eigener Aussage aktuell ausreichend. Es ist allerdings absehbar, dass der Betreuungs-, Beschaffungs- sowie Steuerungsaufwand zukünftig steigen wird. Das hängt unter anderem mit dem steigenden Alter der Geräte, anstehenden Neubeschaffungen sowie wachsenden Anforderungen an die Schul-IT und damit auch an deren Betreuung zusammen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT perspektivisch ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.

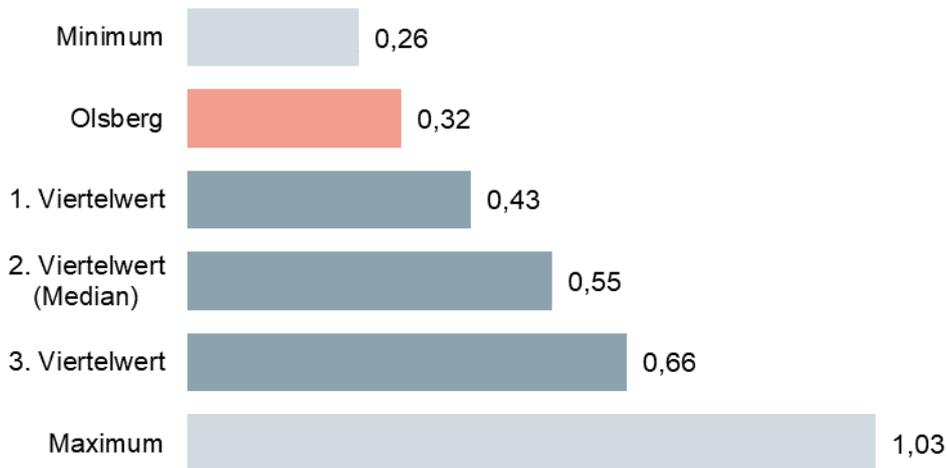
Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Endgeräte Pädagogik sind beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

IT-Endgeräte Pädagogik im Schuljahr 2021/2022

Schulform	Schülerinnen und Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler nach Schulform
Grundschule	433	139	0,32
Weiterführende Schule	689	728	1,06

Aktuell teilen sich in den Grundschulen der Stadt Olsberg etwa drei Schülerinnen und Schüler (SuS) ein Endgerät. Bei den weiterführenden Schulen liegt dagegen eine 1:1 Ausstattung vor. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/2022

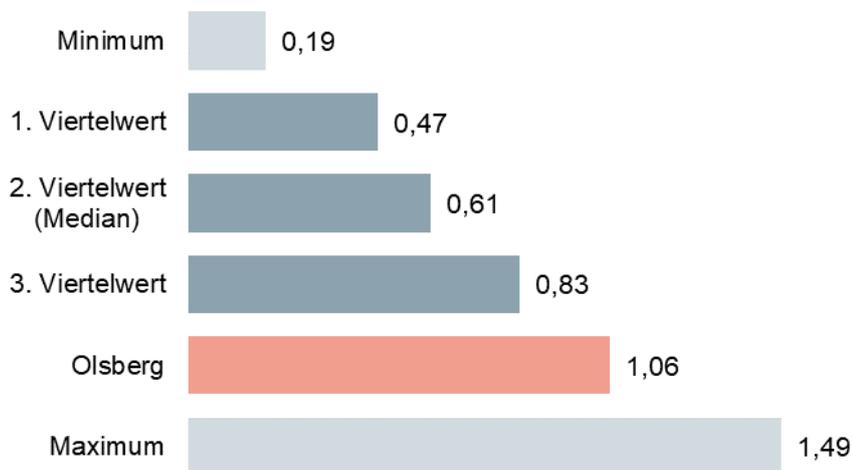


In den interkommunalen Vergleich sind 79 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Olsberg gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin in den Grundschulen. Die Stadt hat die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen aber vollständig erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht somit zurzeit nicht.

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/2022



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den weiterführenden Schulen gehört die Stadt Olsberg zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin.

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

Präsentationsgeräte Grundschule je Klasse im Schuljahr 2021/2022

Kennzahl	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln je Klasse	1,00	0,00	0,04	0,50	1,14	1,76	79
Beamer je Klasse	0,10	0,00	0,05	0,15	0,39	1,78	79
Großformatige Bildschirme je Klasse	0,05	0,00	0,00	0,00	0,32	1,90	79
Dokumentenkamera und Visualizer je Klasse	1,00	0,00	0,00	0,11	0,62	1,90	79

In der Stadt Olsberg liegt der Fokus bei den Präsentationsgeräten in den Grundschulen auf interaktiven Whiteboards bzw. Tafeln als Ersatz für die klassischen Kreidetafeln. Die Quote aller eingesetzten Präsentationsgeräte liegt bei über 100 Prozent, damit sind grundsätzlich in allen Klassen entsprechende Geräte vorhanden. Folglich ist eine moderne Unterrichtsgestaltung möglich. Positiv ist außerdem, dass die Stadt eine vergleichsweise hohe Anzahl an Dokumentenkameras und Visualizern vorhält. Bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist die Anzahl je Klasse geringer als in Olsberg. Damit besteht für die Lehrkräfte jederzeit die Möglichkeit analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die Präsentationsgeräte wiederzugeben.

Präsentationsgeräte weiterführende Schule je Klasse im Schuljahr 2021/2022

Kennzahl	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln je Klasse	0,39	0,00	0,07	0,51	1,22	2,31	57
Beamer je Klasse	0,36	0,00	0,17	0,38	1,16	2,92	57
Großformatige Bildschirme je Klasse	0,22	0,00	0,00	0,03	0,18	1,92	57
Dokumentenkamera und Visualizer je Klasse	0,22	0,00	0,00	0,10	0,38	3,83	57

An der Sekundarschule gibt es zurzeit keinen Schwerpunkt bei den Präsentationsgeräten. Es sind sowohl großformatige Bildschirme als auch interaktive Tafeln und Beamer im Einsatz. Insgesamt wird mit diesen Geräten im Schuljahr 2021/2022 eine Quote von 0,97 erreicht. In der Zwischenzeit hat die Stadt weitere Präsentationsgeräte angeschafft, sodass nun in allen Klassen- bzw. Unterrichtsräumen die Möglichkeit einer zeitgemäßen Unterrichtsgestaltung besteht.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³⁰-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 allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

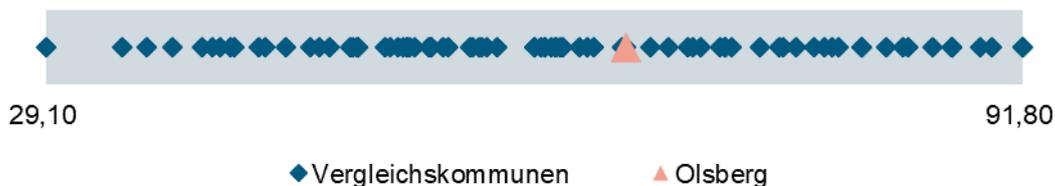
→ **Feststellung**

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Olsberg liegt im interkommunalen Vergleich über dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Verbesserungspotenziale gibt es noch bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.

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 Olsberg** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 83 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent

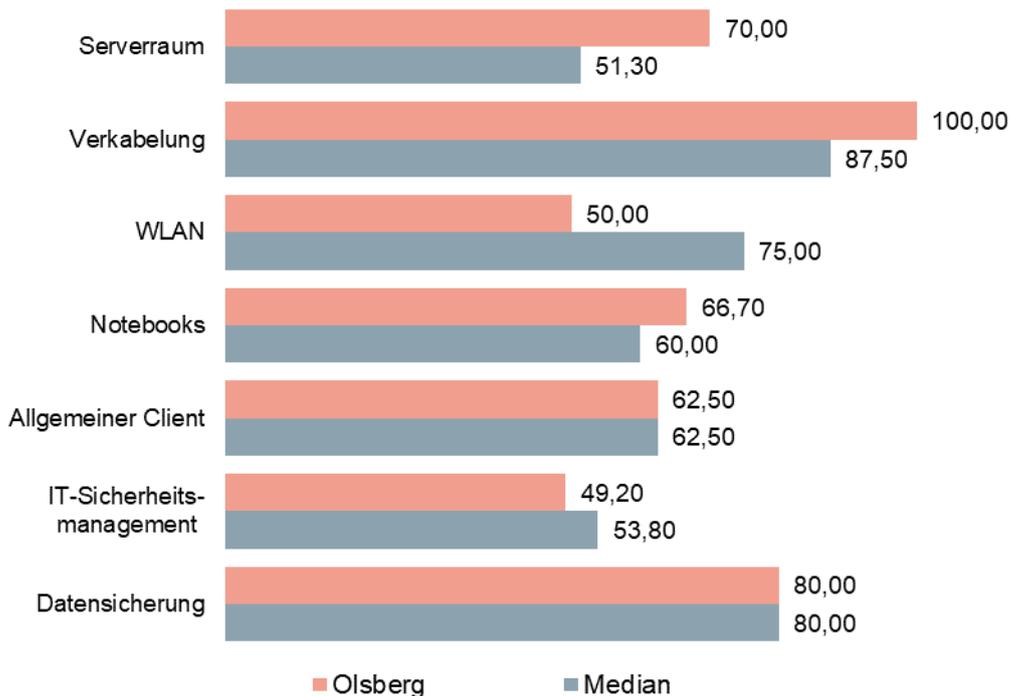


Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 61 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Stadt Olsberg liegt mit einem Erfüllungsgrad von 66 Prozent über dem Median.

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

³⁰ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten im Jahr 2022 in Prozent



In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Stadt Olsberg dargestellt. Bei fünf von sieben betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Stadt über oder am Median der Vergleichskommunen. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess. Wie bereits erläutert, hat die Stadt Olsberg im Rahmen der Prüfung damit begonnen Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit einzuleiten. Hierzu zählt beispielsweise die Erarbeitung einer IT-Sicherheitsrichtlinie sowie weiterer Dienstanweisungen.

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

→ Empfehlung

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Stadt Olsberg arbeitet zurzeit an der Aktualisierung des Medienentwicklungsplans und einer Überarbeitung der Inventarisierung von IT-Endgeräten in den Schulen. Ein IT-Sicherheitskonzept sowie eine verbindlich geregelte Kommunikation mit den Schulen zum Thema Medienentwicklung gibt es aktuell nicht. Die Stadt kann die Steuerung ihrer Schul-IT durch die Festlegung von Standards daher noch optimieren.	102	E1.1	Die Stadt Olsberg sollte die Aktualisierung des Medienentwicklungsplans (MEP) wie geplant fortführen und den MEP in regelmäßigen Abständen überprüfen bzw. fortschreiben.	104
			E1.2	Die Stadt Olsberg sollte ein Kontrollinstrument implementieren, mit dem die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend zentral ausgewertet werden können.	104
			E1.3	Die Stadt Olsberg sollte über einen Produkt- und Leistungskatalog konkrete Hardwarestandards definieren.	104
			E1.4	Die Stadt Olsberg sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.	105
			E1.5	Die Stadt Olsberg sollte eine regelmäßige Kommunikation aller an der Medienentwicklungsplanung beteiligten Personen verbindlich festlegen.	105
F2	Die Stadt Olsberg ist bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits gut aufgestellt. Die Ausstattung ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Alle Schulen sind über Glasfaser mit ausreichender Bandbreite an das Internet angebunden. Die eingesetzten Personalressourcen sind nach eigener Aussage zurzeit noch ausreichend.	106	E2	Die Stadt Olsberg sollte über ein geeignetes Personalbemessungsverfahren prüfen, ob für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT perspektivisch ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen.	107

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Stadt Olsberg liegt im interkommunalen Vergleich über dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Verbesserungspotenziale gibt es noch bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen bspw. organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	110	E3	Die Stadt Olsberg sollte, wie zwischenzeitig bereits begonnen, in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	111

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Olsberg** 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 ist in Olsberg von 2019 bis 2021 relativ konstant. Interkommunal zählt die Stadt zu der Hälfte mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen je 10.000 Einwohner. Landesweit ist zudem ein Trend zu steigenden Fallzahlen erkennbar. Eine mögliche Ursache können Entwicklungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel sein. Perspektivisch ist somit auch ein Anstieg der Fallzahlen in Olsberg wahrscheinlich.

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

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Olsberg ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenso ermittelt die Ordnungsbehörde neben Bestattungspflichtigen auch mögliche Erben bzw. meldet die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Sie erhebt eine zusätzliche Verwaltungsgebühr im Zuge der Ersatzvornahme gegenüber den Bestattungspflichtigen. Hiermit verfolgt die Stadt das Ziel, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattungen verbundenen Verwaltungsaufwand möglichst zu decken.

Die Kennzahlen zum Fehlbetrag als auch zu den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle für das Jahr 2021 bestätigen das bisherige Vorgehen der Stadt Olsberg. In 2021 konnten die entstandenen Aufwendungen vollständig refinanziert werden und auch die Aufwendungen liegen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Olsberg** 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 Olsberg befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Sie beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Stadt maßgeblich, da häufig Fälle aus den Seniorenheimen gemeldet werden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Olsberg 2019 bis 2021

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

In der Stadt Olsberg ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf leicht relativ konstant. Inwieweit die Anzahl auch weiterhin auf diesem Niveau bleibt, lässt sich aus dem bisherigen Fallaufkommen nicht ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Olsberg mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,07	1,39	1,39

Korrespondierend mit den absoluten Fallzahlen stellt sich auch die Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,39	0,00	0,00	0,81	1,86	5,74	62

Die Stadt Olsberg zählt im interkommunalen Vergleich 2021 zu der Hälfte der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Da es in dem vorliegenden Vergleich jedoch einige Vergleichskommunen mit keiner durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung gibt, relativiert sich diese Einordnung und ist schließlich als eher unauffällig zu bewerten. Dennoch wird deutlich, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Olsberg hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein

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 Olsberg** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Stadt hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt (Fachbereich 2 – Bürgerservice, öffentliche Ordnung, Soziales) auch außerhalb der Dienstzeiten der Stadtverwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Stadt umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Während der allgemeinen Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung wenden sich die ortsansässigen

gen Seniorenpflegeeinrichtungen an das Ordnungsamt der Stadt Olsberg und melden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Über andere ordnungsbehördliche Bestattungsfälle wird die Stadt im Regelfall durch die Polizei informiert. Bei ungeklärter Todesursache führt sie zunächst ein Todesermittlungsverfahren durch. Die Polizei beauftragt in diesen Fällen in eigener Zuständigkeit ein örtliches Bestattungsunternehmen. Nach Abschluss der Ermittlungen übergibt sie den Fall zur weiteren Veranlassung an das Ordnungsamt der Stadt Olsberg.

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

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

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

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

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

Da im Zuge der Nachlass-Sicherung gegebenenfalls die Wohnung der verstorbenen Person begangen wird, nutzen die beauftragten Beschäftigten diese Gelegenheit zur weiteren Informationsbeschaffung.

Die Stadt Olsberg dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie

verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Auch können diese Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Folgende grundlegende Ermittlungsschritte sollten in einer Checkliste verankert werden. Diese Punkte kann die Stadt Olsberg beliebig erweitern:

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

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

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Olsberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Olsberg finden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als anonyme Urnenbeisetzungen statt, da die Stadt sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Olsberg** führt ordnungsbehördliche Bestattungen als anonyme Urnenbeisetzungen durch. Diese Bestattungsart hat sie als wirtschaftlichste Form ermittelt. Zuvor wurden Preise abgefragt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Stadt Olsberg die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

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

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

Die Ersatzvornahme führt die **Stadt Olsberg** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragt die Stadt Olsberg das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung. Nach der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne verbleibt die Urne für bis zu sechs Wochen im Krematorium. Von dort aus wird dann nach spätestens sechs Wochen die Urne beigesetzt.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diesen in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Olsberg weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Olsberg den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Stadt nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenser-

klärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Olsberg macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Durch die Verwaltungsgebühr kann die Stadt ihren Aufwand zum Teil refinanzieren.

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

Die **Stadt Olsberg** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten.

Die Stadt Olsberg nutzt die Möglichkeit, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Sie erhebt gegenüber zur Bestattung verpflichteten Personen eine aufwandsentsprechende Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes. Diese steht im Einklang mit § 77 VwVG NRW Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW).

Die Stadt Olsberg setzt sich vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Durch eine Anleitung bzw. Checkliste kann sie die Abläufe positiv unterstützen.

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

Die **Stadt Olsberg** hat bisher Standards nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs Ordnung sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Bislang hat die Stadt für die Bearbeitung von ordnungsbehördliche Bestattungen noch keine Checklisten erstellt. Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Den informationsbezogenen Austausch stellt die Stadt Olsberg sowohl innerhalb des Ordnungsamtes als auch mit angrenzenden Kommunen sicher.

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

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Olsberg aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

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

→ **Empfehlung**

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

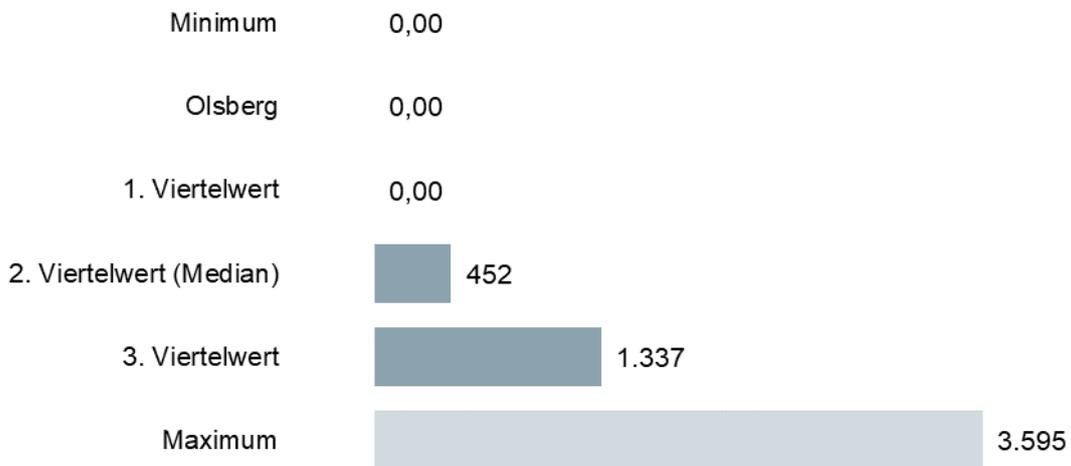
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	8,33	1.511	0,00

Der Stadt Olsberg ist es in 2021 gelungen den durch die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung entstandenen Aufwand komplett zu refinanzieren. Auch im Jahr 2019 verblieb nur ein kleiner Teil der Aufwendungen bei der Stadt. Lediglich im Jahr 2020 konnten die Aufwendungen für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen weder über Kostenerstattungen noch über weitere Erträge wie z.B. den Nachlass nicht gedeckt werden.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In 2021 konnte die Stadt Olsberg die Aufwendungen vollständig decken. Auch in 2019 entstand nur ein sehr geringer Fehlbetrag. Eine hilfsweise Einordnung des Werte aus 2020 von rd. 1.511 Euro zeigt jedoch eine vergleichsweise hohe Positionierung im interkommunalen Vergleich. Sowohl die Kostenerstattungen bzw. weitere Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Olsberg bieten, den Fehlbetrag dauerhaft auf einem möglichst niedrigen Niveau zu stabilisieren.

4.6.2 Aufwendungen

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Olsberg in Euro 2019 bis 2021

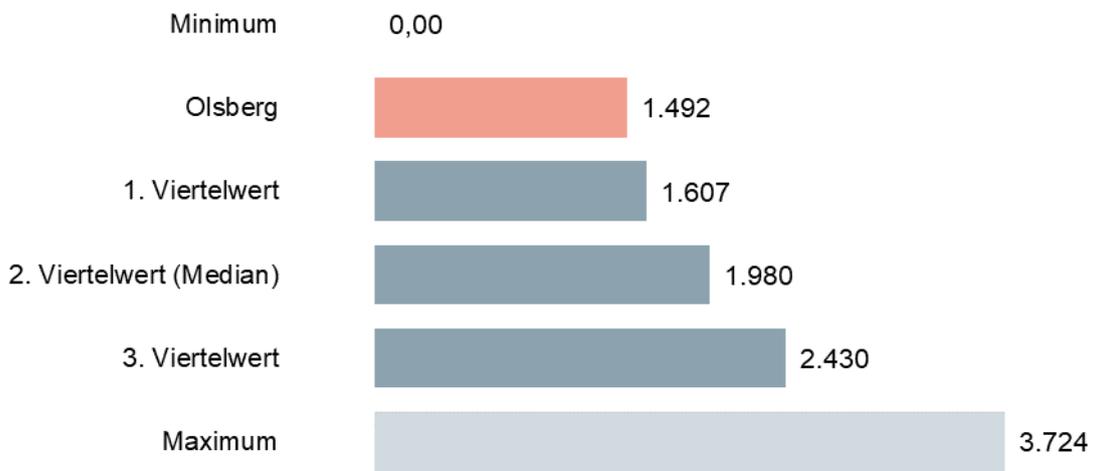
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	5.069	3.021	2.983
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.690	1.511	1.492

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt sind die Fallzahlen von

2019 bis 2021 relativ konstant. Die Aufwendungen der Stadt Olsberg für ordnungsbehördliche Bestattungen korrespondieren hiermit.

Ebenso verändern sich die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen von 2019 bis 2020 nur wenig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Olsberg ordnungsbehördliche Bestattungen regelmäßig als Feuerbestattungen von denselben Bestattungsunternehmen zu gleichen Konditionen durchführen lässt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Olsberg hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen niedrigere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Stadt Olsberg und die Zusammenarbeit mit einem Krematorium wirken sich positiv auf die Aufwendungen aus.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

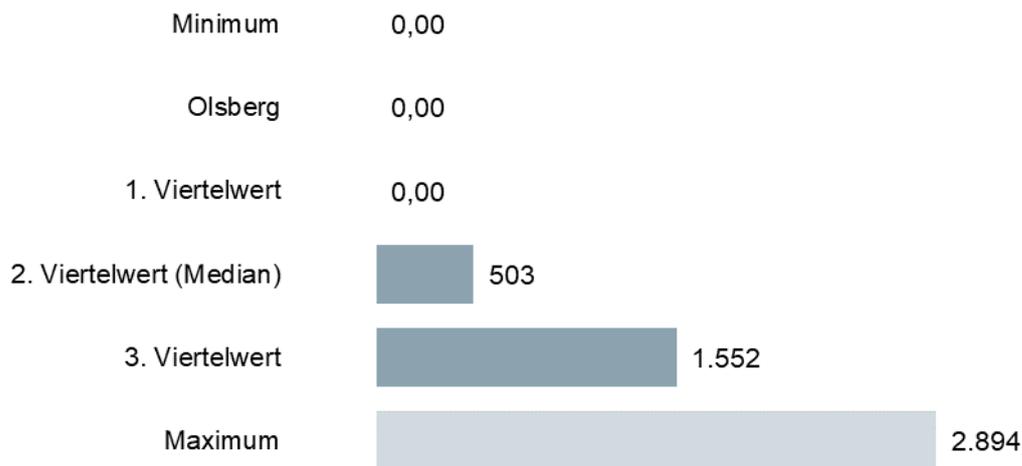
- ➔ Neben der konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen realisiert die Stadt Olsberg Erträge aus Nachlässen der Verstorbenen. Dies führt zu der günstigen Positionierung bei der Kennzahl des Fehlbetrags aus ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Olsberg 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.829	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	609,67	0,00	0,00

Lediglich im Jahr 2019 konnte die Stadt Olsberg zumindest Teilerstattungen für die durchgeführte ordnungsbehördliche Beisetzung durch zur Bestattung verpflichtete Angehörige verzeichnen. In den Jahren 2020 und 2021 zeigt sich ein anderes Bild. Hier konnte die Stadt keine Kostenerstattung realisieren.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Stadt Olsberg zählt im Jahr 2021 bei der Hälfte zu den Kommunen, die keine Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen erzielen konnten.

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

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Olsberg 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.215	0,00	2.983
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.072	0	1.492

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Olsberg, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen. Sie sollte weiterhin z.B. durch das Ausschreibung von Bestattungsleistungen bzw. regelmäßigen Markterkundungen versuchen, die vergleichsweise günstigen Aufwendungen je Bestattungsfall auch zukünftig auf diesem Niveau zu stabilisieren.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Stadt Olsberg führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelingt es ihr auch, einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen	118	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Olsberg auch bei steigenden Fallzahlen die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	119
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Olsberg hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat sie bislang nicht definiert. Durch eine Anleitung bzw. Checkliste kann sie die Abläufe positiv unterstützen.	122	E2	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	123

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Der Wandel der Bestattungskultur führt auf dem Friedhof in der Kernstadt trotz recht konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. Perspektivisch kann sich hieraus die Herausforderung ergeben, den Gebührenhaushalt auszugleichen. Die gpaNRW empfiehlt einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen. Über die hierzu erforderliche Datengrundlage verfügt die Stadt Olsberg. Hiermit kann sie ihre Strategie, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken, untermauern. Denn es ist der Stadt bewusst, dass gerade die Entscheidungen, die im Friedhofswesen getroffen werden, erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

In Olsberg gab es erstmalig in 2018 mehr Urnen- als Sargbestattungen. Dies zeigt, dass auch zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden, als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Stadt Olsberg bewusst mit neuen Angeboten wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen ab.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Olsberg nahezu konstant auf einem auskömmlichen Niveau. Gleichwohl sieht sich die Stadt in einer zunehmenden Konkurrenzsituation mit nicht-kommunalen Bestattungsangeboten. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte die Stadt Olsberg bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung des kommunalen Friedhofes auch die dauerhafte Kostendeckung im Blick haben. Gute Ansätze hat sie durch die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren mit Hilfe eines Äquivalenzziffernmodells geschaffen. So setzen sich die Grabnutzungsgebühren aus einem flächenunabhängigen und einem flächenbezogenen Anteil zusammen. Weitere Parameter, wie z.B. die Nutzungsdauer und besonderer Pflegeaufwand fließen in die Berechnung ein. Hierdurch wird der Effekt des flächenabhängigen Faktors reduziert.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Trauerhallen. Hier ist Olsberg die Vergleichskommune mit der höchsten Kostendeckung. Es ergibt sich jedoch auch hier ein Handlungsbedarf durch zu erwartende Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhalle. Die Stadt sollte daher analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhalle dauerhaft stabilisieren kann.

Für die Grün- und Wegepflege hatte die Stadt Olsberg in der Vergangenheit noch keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Mit der Übertragung von Leistungen in der Grün- und Wegefläche an den städtischen Bauhof und eine private Firma holte sie dies in den Jahren 2022/2023 nach. Bislang gehörte die Stadt Olsberg im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den höchsten Unterhaltungskosten. Inwieweit sich die aktuellen Änderungen in den Zuständigkeiten der Grün- und Wegepflege positiv auswirken, sollte Olsberg regelmäßig prüfen. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen sollten in der strategischen Ausrichtung des Friedhofes berücksichtigt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	3	8	15	45
Kommunale Friedhofsfläche in qm	30.906	7.774	32.294	42.561	63.318	165.018	45
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	57,23	14,38	53,43	76,15	93,36	155	44
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,07	1,20	1,88	2,28	2,73	5,74	44
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	88,70	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	7.253	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,14	0,72	2,78	3,37	4,50	9,57	45

In der **Stadt Olsberg** mit insgesamt zwölf Ortschaften gibt es aktuell einen kommunalen Friedhof, der in der Verantwortung der Stadtverwaltung steht. Neben diesem Friedhof in der Kernstadt gibt es vier weitere städtische Friedhöfe, die jedoch vollständig durch Friedhofsvereine betrieben werden. Diese Prüfung bezieht sich daher ausschließlich auf den Friedhof in der Kernstadt.

Zusätzlich zu den bereits genannten Friedhöfen existiert weitere fünf konfessionelle Ruhestätte auf dem Stadtgebiet. Insgesamt werden rund 57 Prozent der in Olsberg Verstorbenen auf dem kommunalen Friedhof der Kernstadt beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 76 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Ein Grund liegt darin, dass sich das Bestattungsangebot dort sich nur an Verstorbene aus den Stadtteilen Bigge, Olsberg und Helmeringhausen richtet. Gleichwohl wird der von Stadt Olsberg gespürte Konkurrenzdruck an dieser Kennzahl sichtbar. Um ein Abwandern zu verhindern, bietet die Stadt Olsberg moderne Bestattungsformen z.B. an Bäumen an. Hiermit trägt sie der verstärkten Nachfrage nach pflegearmen- und pflegefreien Bestattungsarten Rechnung.

Im interkommunalen Vergleich zählt Olsberg zu den Kommunen, die eher wenig kommunal verwaltete Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnli-

chen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Olsberg zeichnet sich hingegen durch großen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls tendenziell größerer Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage der Stadt verstärkt. Somit kommt dem Friedhof in Olsberg als Erholungsgebiet eine nachrangige Rolle zu. Bei der Besichtigung des Friedhofes Kernstadt wurde dieser Eindruck der Friedhofsflächen bestätigt.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen, bei generell sinkenden Bestattungszahlen, ist landesweit zu erkennen. Daraus folgt, dass die Kommunen zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Stadt Olsberg ab und wird im Kapitel 4.6.1 näher analysiert. Ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung unter anderem zum Umgang mit freien Flächen hat die Stadt bislang nicht aufgestellt. Einige Vergleichskommunen haben bereits Friedhofsentwicklungskonzepte erstellt, in denen sie mit konkreten Umsetzungsvorschlägen ihr Handeln ausrichten. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen sind häufig folgende Aspekte Gegenstand dieser Planungen:

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

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig in der Friedhofsverwaltung im Fachbereich 3 angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist gewährleistet.

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

Alle Aufgaben der **Stadt Olsberg**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft des kommunalen Friedhofs anfallen, nimmt die Friedhofsverwaltung im Fachbereich 3 – Bauen und Stadtentwicklung – wahr. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege des Friedhofes und der Friedhofskapelle (Trauerhalle) werden dort erledigt. Die Vergabe von Grabstätten erfolgt in Olsberg durch die beauftragte Friedhofsgärtnerei. Diese tauscht sich jedoch regelmäßig mit der Friedhofsverwaltung aus, so dass es hier zu keinen Informationsverlusten kommt. Somit sind die Zuständigkeiten klar geregelt. Es ist in Olsberg sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürgerinnen und Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in der Friedhofsverwaltung der Stadt. Darüber hinaus steht die Friedhofsgärtnerei neben der Vergabe von Grabstätten für weitere Informationen vor Ort zur Verfügung.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg hat bislang keine Ziele für ihren Friedhof festgelegt. Die Steuerung kann durch die Festlegung von Zielen, und die Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen unterstützt werden.

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

Die **Stadt Olsberg** hat bislang in ihren Produktplänen für den Friedhof in der Kernstadt keine Ziele hinterlegt.

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

- Stabilisierung der Bestattungsfälle auf dem Friedhof der Kernstadt auf X Fälle pro Jahr,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

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

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro,
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro,
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

→ Empfehlung

Die Stadt Olsberg sollte eine systematische Steuerung des kommunalen Friedhofes aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.

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

5.4.3 Digitalisierung

- Die Stadt Olsberg setzt eine Software zur Unterstützung der Abläufe ein. Die erforderlichen Informationen zu den Grab-, Grün- und Wegeflächen sind in diese Software integriert.

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

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Olsberg** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr wie Bescheide werden hierüber abgewickelt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist eingerichtet.

In Hinblick auf den Abruf der digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern und Grün- und Wegeflächen ist Olsberg gut aufgestellt. Alle Informationen über zu den Grab-, Grün- und Wegeflächen kann sie digital über die eingesetzte Friedhofssoftware abrufen. Somit kann die Stadt Olsberg auf die steuerungsrelevanten Informationen zugreifen. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Olsberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.

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

Die **Stadt Olsberg** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für ihren Friedhof. Zukünftig möchte sie auch mit Hilfe eines aktualisierten Internetauftritts über ihre Bestattungsangebote informieren.

→ **Empfehlung**

Olsberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof zu stärken.

So kann sich die Stadt Olsberg als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung des kommunalen Friedhofes in der Bevölkerung optimieren. Darüber hinaus bieten sich

weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Dies unterstützt die Stadt dabei den Friedhof auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

5.5 Gebühren

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

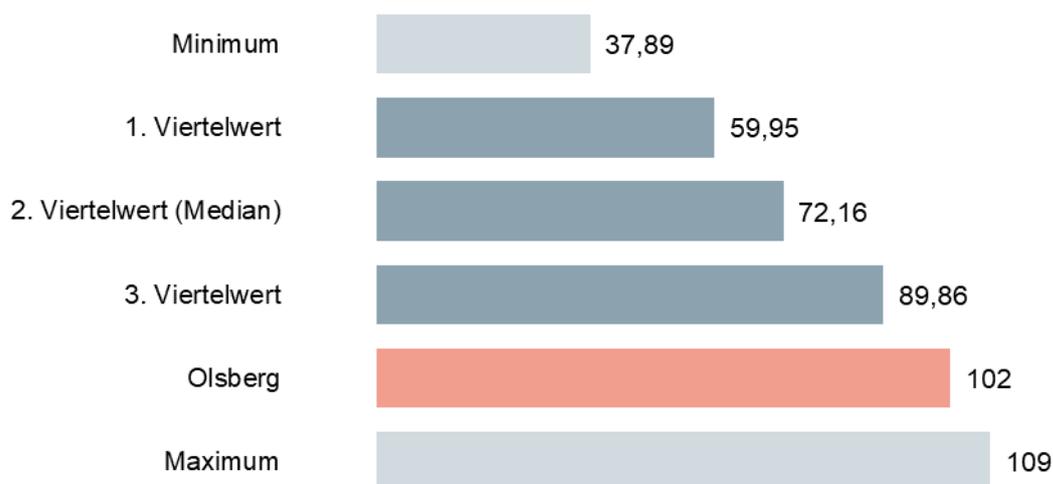
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Olsberg erzielt im Friedhofswesen einen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Auch die Betrachtung der Zeitreihe nahezu eine auskömmliche Deckung.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kostendeckungsgrad der **Stadt Olsberg** in 2021 ist sowohl auskömmlich, als auch interkommunal verglichen gut.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion des Friedhofes Rechnung trägt, ist nicht von den Gebührenzahlenden zu tragen. Nach Aussage der Stadt ist dieser in Olsberg auf 6.000 Euro jährlich festgelegt worden. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion des Friedhofes für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtddeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Olsberg in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
129	113	63,57	102

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser bis auf das erste Pandemiejahr 2020 auskömmlich, jedoch tendenziell rückläufig ist. Das Ziel sollte stets sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen. Bei der vorliegenden Entwicklung lässt sich vermuten, dass in näherer Zeit, ggf. keine vollständige Kostendeckung mehr erreicht werden kann.

Die erzielten Kostenunterdeckungen werden nach Auskunft der Stadt über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt, dass diese Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Olsberg befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt Olsberg verrechnet aktuell bei Bedarf entstandene Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren. Sofern es auch zukünftig in Olsberg zu Unterdeckungen kommen sollte, muss sie für sich entscheiden, inwieweit sie den bisherigen Weg der Verrechnung weiter beschreiten möchte und kann. Welche Möglichkeiten sich für Olsberg bieten, eine die Kostendeckung zu stabilisieren, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2022 angepasst. Möglichkeiten, die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bereits.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³¹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Olsberg** haben die Grabnutzungsgebühren. Diese sind letztmalig im Jahr 2022 angepasst worden. Durch die regelmäßigen Anpassungen kann Olsberg sicherstellen, dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird nicht verzinst. Die Abschreibungen werden auf Anschaffungs- und Herstellungskosten und nicht auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet.

Kalkuliert die Stadt die Abschreibungen jedoch auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, so kann sie die Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen refinanzieren.

Die Stadt Olsberg berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation bislang keine kalkulatorischen Zinsen. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³² die bisherige Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Das Verfahren über die von der beklagten Stadt eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG ist vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im März 2023 eingestellt worden. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Stadt sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Die Stadt Olsberg wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Hierzu nutzt sie unterschiedliche Parameter. Neben der Grabgröße und der Nutzungsdauer berücksichtigt sie bei ihrer Kalkulation u.a.

- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- unterschiedliche Grabarten und
- den Pflegeaufwand.

Somit ist die Grabfläche nicht mehr der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden.

Durch das angewendete Äquivalenzziffernmodell konnte die Stadt bei ihrer Gebührenkalkulation den Einfluss des Flächenfaktors reduzieren.

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Stadt bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- beziehungsweise Urnengräber Einfluss nehmen.

³¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

³² OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Olsberg bereits auch moderne Bestattungsformen (z.B. Urnenbestattungen an Bäumen) anbietet. Dieses Angebot trägt dazu bei, die Attraktivität auf dem Friedhof zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu stabilisieren.

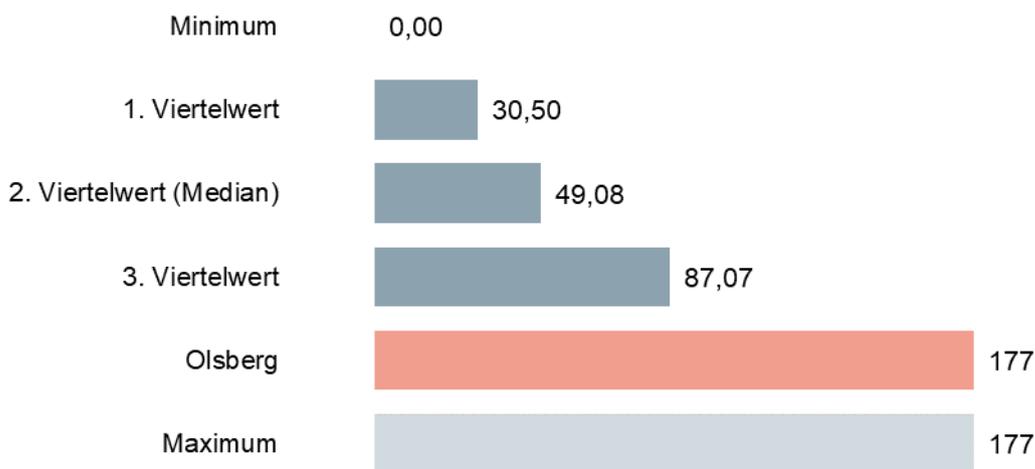
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist auskömmlich und vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit der Trauerhalle getroffen werden müssen.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad in der **Stadt Olsberg** für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist im Vergleichsjahr mehr als auskömmlich. Im interkommunalen Vergleich ist Olsberg die Kommune mit der höchsten Kostendeckung.

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

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle

Kennzahl	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	8,39	0,00	8,24	12,05	16,98	25,19	36
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	87,37	0,00	35,26	60,17	75,31	137	41

Die Trauerhalle auf dem Kernfriedhof wird vergleichsweise häufig genutzt. Eine intensive Nutzung der Trauerhalle bei gleichzeitig bislang niedrigen Kosten, trägt maßgeblich zu dem hohen Kostendeckungsgrad bei. Gleichzeitig wird der Kostendeckungsgrad durch die Erlöse aus der Nutzung der Kühlkammern beeinflusst. Da nicht alle ortsansässigen Bestatter über Kühlkammern verfügen, wird das kommunale Angebot häufig nachgefragt.

Kostendeckungsgrad Trauerhalle Olsberg in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
155	115	78,53	177

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass bis auf das erste Pandemiejahr mit Kontaktbeschränkungen mit stets ausreichende Kostendeckung besteht.

In Olsberg hat sich zu 2021 die Gebührenrechnung für die Trauerhalle verändert. Erst seit 2021 werden die Gebühren für die Nutzung der Trauerhalle separat von der Nutzung der Kühlkammer erfasst. Nun kann die Stadt Kostendeckungsgrad für den Betrieb der Trauerhalle trennscharf ermitteln.

Nach Einschätzung der Stadt sind in der näheren Zukunft Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten an der Trauerhalle erforderlich (u.a. Decken- und Wandeuerungen, neue Bestuhlung,

Dachsanieierung. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann möglicherweise in einem nicht auskömmlichen, tendenziell weiter rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln. Diese Lücke muss die Stadt Olsberg dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren.

Die Stadt sollte daher entscheiden, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhalle positionieren möchte. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme der Trauerhalle durch Bestatter an. Eine andere Möglichkeit ist es, die Trauerhalle zusätzlich als Kolumbarium zu nutzen. Wiederrum bieten andere Kommunen die Räumlichkeiten für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse hierdurch kann der Kostendeckungsgrad ebenfalls positiv beeinflusst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhalle und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

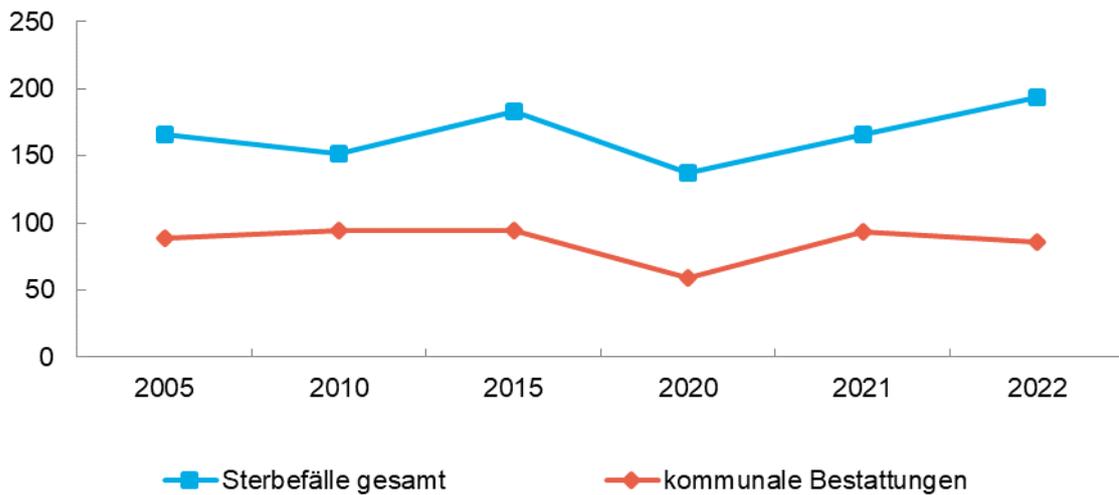
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es wichtig für die Stadt Olsberg, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf dem kommunalen Friedhof im Blick zu behalten. Sollte sich die Stadt dazu entscheiden, einen Friedhofsentwicklungsplan aufzustellen, bietet es sich an, diese Daten zu berücksichtigen. Hierauf basierend kann sie die bisherigen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen daraus abzuleiten und entsprechende Prognosen aufzustellen. Die Bevölkerung in Olsberg ist in der Vergangenheit gesunken. So wohnten im Jahr 1991 15.475 Personen in Olsberg. Dreißig Jahre später in 2021 hatte die Stadt 14.410 Einwohner. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl künftig in der Gemeinde Olsberg um rund 17 Prozent abnehmen wird auf dann rund 11.926.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Olsberg tendenziell steigend. Die Prognosedaten von IT.NRW weisen auf relativ konstante Fallzahlen bis zum Jahre 2049 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Olsberg in der Zeitreihe von 2005 bis 2022³³



Die Zahl der Bestattungen auf dem städtischen Friedhof ist Schwankungen unterlegen, entwickelt sich jedoch parallel zu den Sterbefällen insgesamt auf einem recht konstanten Niveau. Die Bemühungen der Stadt Olsberg, die Nachfrage nach Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, werden rund 57 Prozent der in Olsberg Verstorbenen auf dem Friedhof in der Kernstadt bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2021 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

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

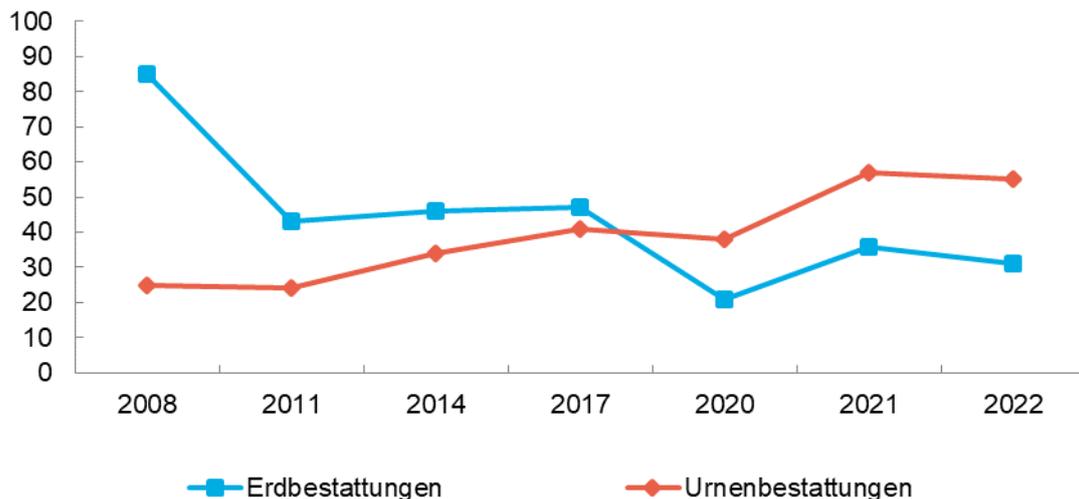
Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	37,89	6,25	23,31	35,29	44,10	64,86	44
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	62,11	29,73	54,91	63,46	73,31	93,75	44

In der Stadt Olsberg wurden von den kommunalen Bestattungen noch etwas mehr als ein Drittel in Erdgräbern beigesetzt. Die Zahl der Urnenbestattungen in Olsberg macht rund 62 Prozent

³³ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2023 und Stadt Olsberg, 2023

aus, damit liegt Olsberg knapp unter dem Median. Die Tendenz hin zu Urnenbestattungen ist in Olsberg steigend.

Erd- und Urnenbestattungen in Olsberg in der Zeitreihe von 2008 bis 2022 in Prozent³⁴



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 2008 lag der Anteil der Erdbestattungen in Olsberg noch bei über 77 Prozent, im Jahr 2022 nur noch bei 36 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 23 Prozent in 2022 auf 64 Prozent im Jahr 2022 gestiegen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Olsberg vor Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf dem Friedhof benötigt, als bei der früheren Planung des Friedhofes erwartet wurde. Dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Olsberg mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- In der Stadt Olsberg existieren auf dem Friedhof Kernstadt wenig Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der hohe Belegungsgrad wirkt sich positiv auf die Kosten und Erträge für den Betrieb des Friedhofs aus.

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

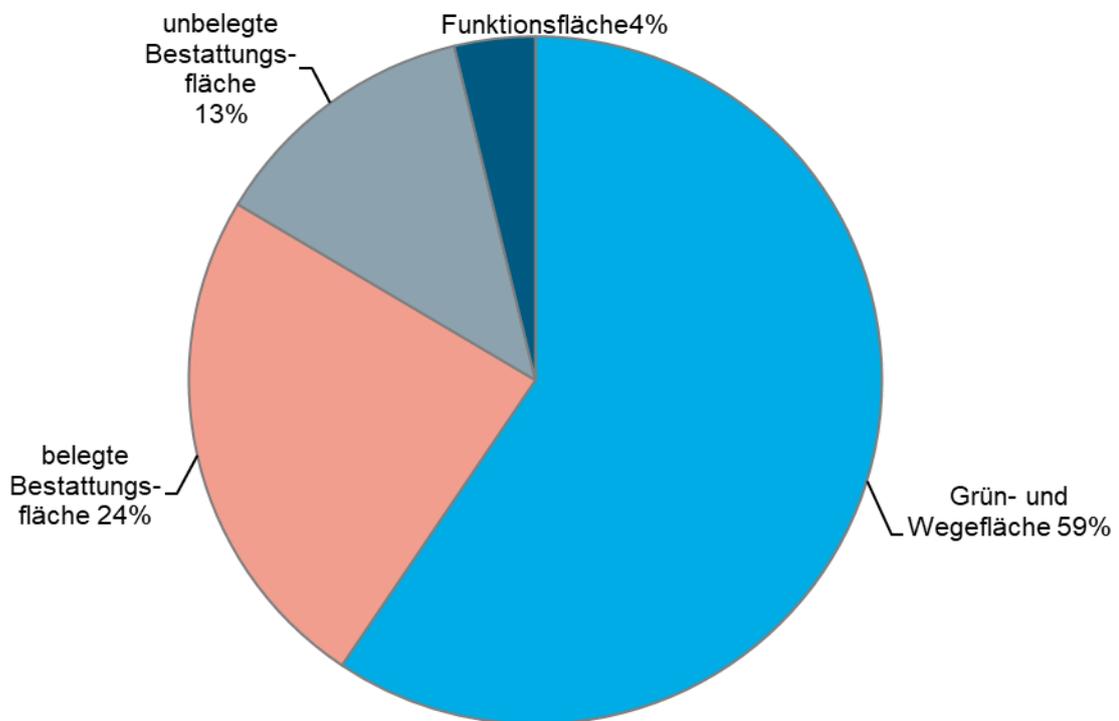
³⁴ Stadt Olsberg, 2023

zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

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

Der **Stadt Olsberg** ist die Verteilung der unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Olsberg in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. In Olsberg ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit rund 24 Prozent vergleichsweise hoch. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen jedoch perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	66,54	10,83	23,11	36,79	46,92	89,33	26
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	59,93	9,60	20,75	32,19	43,53	84,60	26
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	5,61	1,01	1,83	3,28	4,65	6,10	26

Die Tabelle gibt Auskunft über die Aufteilung der Bestattungsflächen. Es wird deutlich, dass der Friedhof in der Kernstadt sowohl in der gesamten als auch in differenzierter Betrachtung zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Belegungsdichte zählt. Die Stadt hat erkannt hat, dass größere Lücken in bestehenden Grabflächen die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen. Denn diese sind häufig über die Fläche verteilt und verursachen einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Daher hat sich die Stadt Olsberg zum Ziel gesetzt, diese sog. „Flickenteppiche“ möglichst gering zu halten. Die Einordnung der obigen Kennzahlen bestätigen das Vorgehen der Stadt.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Stadt Olsberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf ihrem Friedhof. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung des Friedhofes.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Olsberg

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	14
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	63
Neukäufe Urnengräber 2021	48
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	2

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich knapp fünfmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die Stadt für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet.

Die Stadt Olsberg sollte die oben dargestellte Prognose zur Entwicklung auf dem Friedhof nutzen: So sollte die Stadt in einem ersten Schritt eine Prognose der künftig benötigten Flächen aufstellen. Dadurch kann ihr weiterhin eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf dem Friedhof gelingen.

Die Stadt Olsberg hat bereits beschlossen, keine weitere Vergabe von Grabstätten bzw. Nutzungsrechten auf bestimmten Grabfeldern mehr zu vorzunehmen. Darüber hinaus hat die Stadt auch einzelne Grabfelder geschlossen. Eine weitere Möglichkeit sieht die gpaNRW in der Entwidmung von nicht benötigter Friedhofsflächen. Mit der Aufgabe ungenutzter Flächen wie z.B. südlich der Pappelallee kann die Stadt Olsberg diese Flächen anderweitig nutzen.

Mit diesen Lösungsansätzen kann die Stadt Olsberg einerseits die Bestattungsbereiche auf dem Friedhof konzentrieren und die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen und die bestehenden, ungenutzten Friedhofsflächen reduzieren beziehungsweise entwidmen.

Dies ist umso wichtiger, als die heute getroffenen Entscheidungen erst in drei bis vier Jahrzehnten Wirkung zeigen. Denn bis dahin können noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Olsberg die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.

Des Weiteren hat sich die Stadt Olsberg zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig an den Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen den Friedhof aufwerten.

Generell hat die Stadt für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität beziehungsweise gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet die Stadt Olsberg neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie an Bäumen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.

Dies kann ihr auch dadurch gelingen, Reihengräber in Wahlgrabfeldern anzusiedeln und somit auch die Pflegearbeiten räumlich zu bündeln. Mit einer Planung und Entwicklung der Friedhöfe

hin zu konzentrierten Grabflächen lassen sich weitere positive Effekte auf den Kostendeckungsgrad erzielen, um diesen dauerhaft zu stabilisieren.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Olsberg kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihrem Friedhof.

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

Die Stadt Olsberg verfügt über die zentralen Informationen zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen. So liegen ihr auch aktuelle Daten zu den unterschiedlichen Vegetationsarten und -flächen auf dem Friedhof der Kernstadt vor.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Olsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	59,43	14,45	35,85	47,41	57,08	78,84	28
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	57,49	31,56	45,00	52,85	64,74	76,93	25
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	42,51	23,07	35,26	47,15	55,00	68,44	25

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. Korrespondierend zu einer vergleichsweise geringen Größe der Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche fällt der Anteil der Grün- und Wegeflächen größer aus. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung des Friedhofes in der Kernstadt im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

Die Pflege orientiert sich in Olsberg daran, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Inwieweit die Bemühungen der

Stadt Olsberg, die Pflege der Grün- und Wegeflächen preis- und kostengünstig sicherzustellen, Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

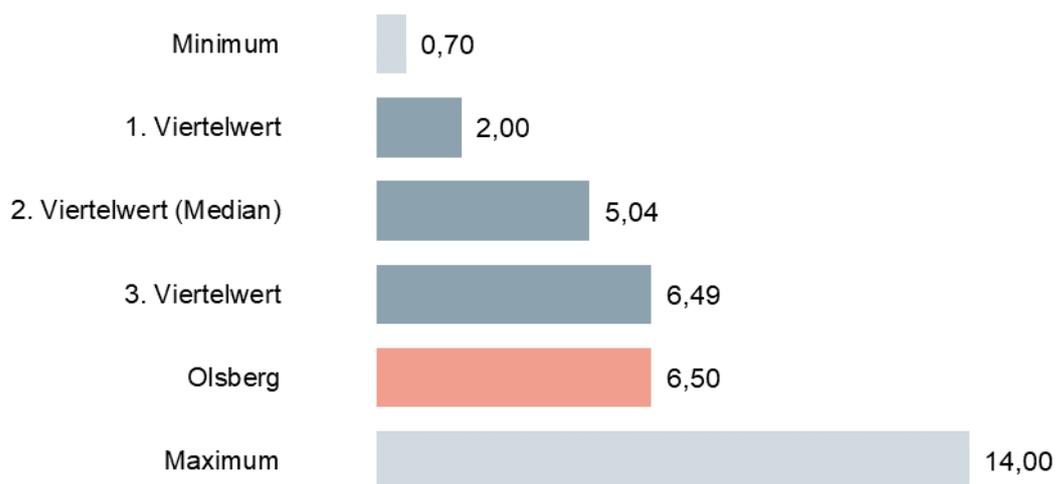
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Olsberg deutlich höher als in vielen Vergleichskommunen. Für die Pflege des Friedhofs definiert die Stadt Olsberg Pflegestandards, die zukünftig die aktive Steuerung unterstützen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Stadt Olsberg** im oberen Bereich. Die Stadt Olsberg hatte in 2021 noch keine Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definiert. Diese werden jedoch aktuell erstellt. Hierdurch und mit

Hilfe eines regelmäßigen Controllings kann die Stadt eine gute Grundlage für die interne Steuerung schaffen.

Für die Stadt Olsberg ist es wichtig, die Grünpflege auf ihrem Friedhof möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad auf einem auskömmlichen Niveau halten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.

Daher sollte die Stadt Olsberg analysieren, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte:

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

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

Bis einschließlich 2021 hat die komplette Grün- und Wegefläche ein privater Friedhofsgärtner übernommen. In 2022/2023 wurden diese Aufgaben dann auf den städtischen Bauhof bzw. an eine weitere Drittfirma übertragen. Der private Friedhofsgärtner ist fortan lediglich für Tätigkeiten in Grabfeldern und für die Grabbereitung zuständig. In diesem Zusammenhang legt die Stadt Olsberg aktuell entsprechende Pflegestandards fest. Inwieweit sich diese Veränderungen bereits positiv auf die Kosten für die Grün- und Wegefläche ausgewirkt haben, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olsberg sollte weiterhin regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Stadt Olsberg hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot der Friedhofsfläche mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf dem Friedhof der Kernstadt positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu stabilisieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Olsberg hat bislang keine Ziele für ihren Friedhof festgelegt. Die Steuerung kann durch die Festlegung von Zielen, und die Definition von begleitenden Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen unterstützt werden.	133	E1	Die Stadt Olsberg sollte eine systematische Steuerung des kommunalen Friedhofes aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes Controlling.	133
F2	Die Stadt Olsberg hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	134	E2	Olsberg sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof zu stärken.	134
Gebühren					
F3	Die Stadt Olsberg kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren regelmäßig. Letztendlich hat sie diese im Jahr 2022 angepasst. Möglichkeiten, die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bereits.	136	E3.1	Die Stadt Olsberg sollte zudem die Entwicklung der Bestattungskultur auch außerhalb der Stadtgrenzen beobachten. Hierdurch kann sie frühzeitig die bestehenden Gebühren der Nachbarkommunen bei ihrer eigenen Gebührengestaltung berücksichtigen.	138
			E3.2	Die Stadt sollte versuchen, durch eine Stabilisierung beziehungsweise Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung zu stabilisieren.	138
F4	Der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der kommunalen Trauerhalle ist auskömmlich und vergleichsweise hoch. Anstehende Renovierungsarbeiten machen jedoch deutlich, dass Entscheidungen zum weiteren Umgang mit der Trauerhalle getroffen werden müssen.	138	E4	Die Stadt Olsberg sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhalle und somit die Kostendeckung zu stabilisieren. Das gilt besonders angesichts der absehbaren Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F5	Die Stadt Olsberg analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf ihrem Friedhof. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung des Friedhofes.	144	E5.1	Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte die Stadt Olsberg die zukunftsorientierte Steuerung und Planung der Friedhofsbedarfsflächen unterstützen.	145
			E5.2	Die Stadt Olsberg sollte weiterhin bestrebt sein, die zwischen den Gräbern liegende Flächen zu minimieren. Denn diese Lücken sind nur mit viel manuellem Aufwand zu pflegen und sollten daher möglichst z.B. durch nachfrageorientierte Grabformen geschlossen werden.	145
Grün- und Wegeflächen					
F6	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Olsberg deutlich höher als in vielen Vergleichskommunen. Für die Pflege des Friedhofs definiert die Stadt Olsberg Pflegestandards, die zukünftig die aktive Steuerung unterstützen.	147	E6.1	Die Stadt Olsberg sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grünpflege wirtschaftlich erbringt.	148
			E6.2	Die Stadt Olsberg sollte weiterhin regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	148

→ 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