

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Salzkotten
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Salzkotten	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Salzkotten	9
0.2.1 Strukturen	9
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	10
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.4 Überörtliche Prüfung	13
0.4.1 Grundlagen	13
0.4.2 Prüfungsbericht	14
0.5 Prüfungsmethodik	15
0.5.1 Kennzahlenvergleich	15
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	16
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	16
0.6 Prüfungsablauf	17
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	18
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Salzkotten	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	33
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	33
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Salzkotten	37
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3 Haushaltssituation	41
1.3.1 Haushaltsstatus	42
1.3.2 Ist-Ergebnisse	44
1.3.3 Plan-Ergebnisse	48
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	55
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	70
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	Vergabewesen	82
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Organisation des Vergabewesens	83
2.3.1	Organisatorische Regelungen	84
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	88
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	90
2.5	Sponsoring	93
2.6	Nachtragswesen	95
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	95
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	97
2.7	Maßnahmenbetrachtung	99
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	100
3.	Informationstechnik an Schulen	102
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	IT an Schulen	103
3.3.1	IT-Steuerung	104
3.3.2	Stand der Digitalisierung	108
3.3.3	IT-Sicherheit	112
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	118
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	120
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	120
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	121
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	124
4.5	Verfahrensstandards	124
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	126
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	126
4.6.2	Aufwendungen	127
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
5.	Friedhofswesen	133
5.1	Managementübersicht	133
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	134
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	136
5.4.1	Organisation	136
5.4.2	Steuerung	137
5.4.3	Digitalisierung	138
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	138
5.5	Gebühren	139
5.5.1	Kostendeckung	139
5.5.2	Grabnutzung	141
5.5.3	Trauerhallen	142
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	147
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.7	Grün- und Wegeflächen	151
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	151
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	152
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
	Kontakt	157

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Salzkotten

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Salzkotten wird zum 01. Januar 2025 mittlere kreisangehörige Kommunen gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 GO NRW. Hierzu ist sie von Amts wegen bestimmt worden, weil die maßgebliche Einwohnerzahl an fünf aufeinanderfolgenden Stichtagen seit dem 31. Dezember 2017 mehr als 25.000 Einwohner beträgt. Mit diesem Statuswechsel ist zugleich ein neues beziehungsweise geändertes Aufgabenspektrum verbunden. Mittleren kreisangehörigen Städten können nach § 4 Abs. 1 GO NRW zusätzliche Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden. Exemplarisch zu nennen ist, dass nach der geltenden Landesbauordnung NRW die mittleren kreisangehörigen Städte untere Bauaufsichtsbehörde sind. Weiterhin hat die Stadt nach § 101 GO NRW eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten oder sie kann sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Darüber hinaus wird Salzkotten für einzelne Aufgaben nach der Straßenverkehrsordnung zuständig. Außerdem besteht die Option, dass die Stadt Aufgaben der Jugendhilfe für den örtlichen Bereich wahrnehmen kann. Die neuen Aufgaben beziehungsweise die Entscheidungen hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung stellen die Stadt Salzkotten vor deutlichen Herausforderungen, nicht nur in organisatorischer Hinsicht.

In Salzkotten besteht der Handlungsbedarf im Finanzbereich darin, dass die Stadt ihre bisherige **Haushaltssituation** für die Zukunft verstetigt. Nach den Jahresabschlüssen konnte Salzkotten seit 2018 jährlich und zudem steigende Überschüsse erwirtschaften. Dagegen sind im Haushaltsplan 2024 bis 2027 durchgängig deutliche Plandefiziten kalkuliert. Nach einem noch leichten Defizit in 2017 steigen die Überschüsse von rund 430.000 Euro auf 5,6 Mio. Euro in 2022. Damit hat die Ausgleichsrücklage Ende 2022 mit 21,2 Mio. Euro einen beachtlichen Bestand erreicht. In dem zum Ende unserer Prüfung zur Verfügung gestellten Entwurf des Jahresabschlusses 2023 ist wiederum ein Überschuss ausgewiesen, und zwar von 1,8 Mio. Euro. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Planungen jeweils deutlich besser aus. Salzkotten profitiert, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft und damit beson-

ders von der Gewerbesteuer. Daneben haben Einmaleffekte zu den Jahresüberschüssen beigetragen. Die Stadt ist mit Ausnahme von 2023 auf jährliche Schlüsselzuweisungen angewiesen.

Die Stadt nimmt ab 2020 grundsätzlich eine Isolierung der Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vor. Die entsprechenden außerordentlichen Erträge haben zu den einzelnen Jahresüberschüssen bis einschließlich 2023 zum Teil sehr deutlich beigetragen. In der Summe sind es 5,6 Mio. Euro. Diese gesetzliche Isolierungsregelung endete 2023. Mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz hat der Landesgesetzgeber im März 2024 die Anforderungen an den Haushaltsausgleich und die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts umfassend geändert. Diese sind in dem von der Stadt Salzkotten im Dezember 2023 beschlossenen Haushaltsplan 2024 insoweit nicht einbezogen. Die Stadt kalkuliert bis 2027 jährlich deutliche Defizite von insgesamt 15,0 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Daneben sieht die gpaNRW punktuell mögliche zusätzliche Risiken in der Planung. Sie betreffen auch neue Aufgaben, die sich aus dem Statuswechsel ab 2025 zur mittleren kreisangehörige Kommunen ergeben. Die Formen der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung werden derzeit noch abschließend geprüft. Sie sind damit zum Teil noch nicht in der bisherigen Planung enthalten. Dieses wird dann in der kommenden Haushaltsplanung für 2025 der Fall sein.

Erfreulich ist, dass Salzkotten im Kernhaushalt durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse das Eigenkapital wesentlich aufbauen konnte. Bis Ende 2022 ermittelt sich ein Eigenkapitalzuwachs von 13,5 Mio. Euro. Salzkotten hat im Kernhaushalt eine gute Eigenkapitalausstattung. Im Vergleichsjahr 2022 sind die Eigenkapitalquoten interkommunal weit überdurchschnittlich. Sie bewegen sich im Bereich des dritten Viertelwertes und sind höher als bei etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen. Sollten die Haushaltplanungen ab 2024 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein wesentlicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Dieser wird durch die einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in 2026 um weitere 5,6 Mio. Euro steigen.

Spiegelbildlich zur aktuell guten Eigenkapitalausstattung zeigt sich für Salzkotten eine im interkommunalen Vergleich positive Verschuldungssituation. In der Konzernbetrachtung weist Salzkotten, trotz einer Zunahme, in 2022 niedrigere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Hierbei ist ebenfalls hervorzuheben, dass im Kernhaushalt in 2024 der letzte bestehende Investitionskredit vollständig getilgt wurde. In der Haushaltsplanung sind bis 2027 zudem keine Investitionskreditaufnahmen veranschlagt. Liquiditätskredite bestehen nur für Mittel aus dem Programm Gute Schule 2020.

In diesem Kontext ist das kommunale Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen zu sehen. Die beiden wichtigen kommunalen Vermögensbereiche weisen anhand einer bilanziellen Betrachtung ein differenziertes Bild auf. Bis auf die Verwaltungsgebäude haben alle Gebäudegruppen zwei Drittel der festgelegten Gesamtnutzungsdauern erreicht oder überschritten. Durch umfangreiche Investitionen in den Schulen und Verwaltungsgebäuden ist bei diesen und damit auch beim gesamten Immobilienbestand kein bilanzieller Wertverzehr eingetreten. Bei den Verkehrsflächen sind dagegen die Bilanzwerte erkennbar gesunken.

Die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen grundsätzlich rechtzeitig vor. Dieses betrifft die Feststellung der Jahresabschlüsse sowie die Beschlussfassung und Anzeige

der jeweiligen Haushaltssatzung. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung erhalten unterjährige Informationen zur Haushaltssteuerung.

Ermächtigungsübertragungen werden in Salzkotten im konsumtiven sowie im investiven Bereich praktiziert. Sie sind interkommunal höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Im Mittel aller Jahre werden in Salzkotten 44 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen. Ziel sollte es daher sein, möglichst nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt hat für ihr **Fördermittelmanagement** strategische Vorgaben zur Akquise getroffen. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie bestehen bisher noch nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt dezentral unter Begleitung des Fachbereiches Finanzen. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Einrichtung eines Fördermittelcontrollings und Berichtswesens sowie einer zentralen Datei oder Datenbank. Letztere ermöglicht einen schnellen, umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Salzkotten hat keine grundlegenden verschriftlichten Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement**. Wir empfehlen einen schriftlichen Handlungsrahmen schaffen, in dem strategische Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben fixiert sind. Dieses kann beispielsweise in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung erfolgen.

Die Stadt Salzkotten hat das **Vergabewesen** grundsätzlich dezentral organisiert. Somit muss jeder Fachbereich, der Vergaben durchführt, entsprechendes vergaberechtliches Fachwissen vorhalten. Momentan werden verwaltungsseitig eingehend die Optionen einer Zentralisierung geprüft. Dagegen ist für Submissionen bereits eine zentrale Submissionsstelle im Fachbereich Finanzen implementiert. Insoweit wird hier bereits eine notwendige Trennung zwischen dem Vergabeverfahren und der Maßnahmenabwicklung erreicht.

Mit der Vergabedienstanweisung, die zuletzt 2023 aktualisiert wurde, hat die Stadt Regelungen zum Vergabewesen fixiert. Hier empfehlen wir, zusätzlich verbindliche Zuständigkeiten für die einzelnen Arbeitsschritte festzulegen. Die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen mit teils unterbliebenen Arbeitsschritten bestätigen dieses Erfordernis. Eine regelmäßige Prüfung der durchgeführten Vergaben wird in Salzkotten bisher nicht praktiziert. Die Prüfung von Vergabemaßnahmen leistet einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention. Mit dem Jahr 2025 entsteht für die Stadt Salzkotten als dann mittlere kreisangehörige Kommunen die Pflicht, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Alternativ kann sich die Stadt im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Diese wird dann unter anderem für die Vergabepfung zuständig sein.

Die bei der Stadt Salzkotten festgestellten Abweichungen zum Auftragswert sind im interkommunalen Vergleichsjahr 2022 in Relation zu den anderen Kommunen niedrig. Das gilt auch für das Jahr 2021, trotz eines höheren Kennzahlenwertes von Salzkotten. Hilfreich ist hier eine zentrale Analyse der Abweichungen und Nachträge. Durch sie können insbesondere Ursachen für Nachträge und eventuelle Verbesserungsmöglichkeiten bei den Leistungsverzeichnissen festgestellt werden.

Für den Bereich der **Korruptionsprävention** sollte die Stadt die bestehenden Regelungen in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Die Stadt hat einen Gefährdungsatlas auf der Basis einer systematischen Gefährdungsbeurteilung (Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse) erstellt. Hinsichtlich des Hinweisgeberschutzgesetzes sind bereits Meldewege implementiert. Im

Bereich des **Sponsorings** empfehlen wir, verbindliche und einheitliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring festzulegen.

Die Stadt Salzkotten hat bei der **Informationstechnik an den Schulen** erste Grundlagen für die Steuerung geschaffen. Es bestehen deutliche Optimierungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten. Mithilfe eines schulübergreifenden Medienentwicklungsprozesses und eines daraus entwickelten Medienentwicklungsplans können die Rahmenbedingungen für eine effiziente Steuerung der Schul-IT geschaffen werden. Ohne eine solche fundierte Steuerungsgrundlage bestehen höhere Anforderungen an alle beteiligten Akteure und Organisationseinheiten. Weitere Optimierungspotenziale sehen wir unter anderem in der Schaffung eines zentralen, schulübergreifenden Ressourcenüberblicks und der Festlegung von Ausstattungsstandards. Darüber hinaus ist ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Beteiligten, auch in interdisziplinären Arbeitsgremien, geboten und hilfreich.

Die quantitative IT-Ausstattung an den städtischen Schulen in Salzkotten stellt sich im interkommunalen Vergleich heterogen dar. Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten ist bei den Grundschulen sowie der Gesamtschule als einzige kommunale weiterführende Schule zunächst weit unterdurchschnittlich. Bei der Gesamtschule befinden sich in der Oberstufe zusätzlich elternfinanzierte Geräte („Bring-Your-Own-Device“-Geräte) im Einsatz. Bezieht man diese mit ein, ergibt sich eine höhere Ausstattungsquote als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. In diesem Kontext kann der Digitalisierungsstand der Gesamtschule zu Beginn der Corona-Pandemie positiv hervorgehoben werden. Bei den Präsentationstechniken, insbesondere bei den in Salzkotten schwerpunktmäßig eingesetzten Geräten, kann eine auch interkommunal gute Ausstattungssituation verzeichnet werden. In Salzkotten liegt der Schwerpunkt bei den interaktiven Whiteboards.

Bei der IT-Sicherheit an den Salzkottener Schulen zeigen sich Defizite und Optimierungsbedarfe in nahezu allen geprüften Sicherheitsbereichen. Diese betreffen insbesondere konzeptionelle sowie technische Sicherheitsmaßnahmen. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen in den geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Salzkotten liegt bei 67,90 Prozent und damit über der Hälfte der Vergleichskommunen von 60 Prozent. Die noch vorhandenen Defizite sollte die Stadt in Zusammenarbeit mit den Schulen konsequent abbauen, um die Sicherheitsrisiken zu reduzieren.

In der Stadt Salzkotten sind bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** zuletzt zwischen fünf und sechs Fällen jährlich zu bearbeiten gewesen. Im Vergleich der Fälle mit durchgeführter Bestattung weist Salzkotten ein interkommunal etwas höheres Niveau auf. Die Stadt hält die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Ebenfalls handelt Salzkotten bei der Wahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen sind durch die Erstellung von Checklisten und Arbeitshilfen möglich. Hiermit kann die Stadt auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement erbringen. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Stadt Salzkotten ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Hier empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben.

Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle schwankt in Salzkotten in einer moderaten Bandbreite. Er ist in allen Jahren im interkommunalen Vergleich relativ niedrig. Vielfach kann die Stadt die Aufwendungen durch Kostenerstattungen und weitere Erträge zu einem großen Teil und in 2021 sogar vollständig decken. Im Betrachtungszeitraum zeigen die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall mit Ausnahme von 2022 ein, auch interkommunal niedriges Niveau. Im Jahr 2022 liegen die Aufwendungen in Salzkotten höher als bei den meisten Kommunen. Ursächlich hierfür ist, dass die Stadt bei zwei Fällen die Bestattungen auf Wunsch der Verstorbenen als kostenintensivere Erdbestattungen durchgeführt hat.

Der Wandel der Bestattungskultur bedeutet auch für die Stadt Salzkotten im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist, wenn auch später, ebenso in Salzkotten festzustellen. Erstmalig liegen in 2019 die Zahlen über denen der Sargbestattungen. Diese Entwicklung trägt unter anderem zu wachsenden Überkapazitäten bei den zehn kommunalen Friedhöfen bei. Das Angebot in Salzkotten ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Hier kann ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen eine zukunftsorientierte Ausrichtung deutlich unterstützen. Über die hierfür benötigte Datengrundlage verfügt die Kommune weitgehend. Salzkotten bietet nachfrageorientiert neue Angebote und Bestattungsformen an. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Durch sie kann die Stadt die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen der Stadt Salzkotten ist in allen Vergleichsjahren nicht auskömmlich. Im Jahr 2022 stellt er sich interkommunal unauffällig dar. Im Rahmen von zukünftig regelmäßigen Gebührenkalkulationen sollten die bisher dominierenden flächenbezogenen Anteile reduziert werden. Die separate Betrachtung der Trauerhallen zeigt einen deutlich schwankenden und zugleich nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad. Er ist im Vergleichsjahr 2022 interkommunal weit überdurchschnittlich. Die Stadt sollte eine grundlegende, zukunftsgerichtete Strategie für den wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhallen entwickeln.

Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen hat die Stadt die entsprechenden Kosten bisher nicht differenziert ermittelt. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen für diesen Bereich. Wir empfehlen, die Datenlage mithilfe von getrennten Erfassungen zu verbessern. Hierdurch kann die Stadt die Wirtschaftlichkeit dieser Leistungen feststellen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten. In diesem Kontext sind ebenfalls die Festlegung von Pflegestandards und die mögliche Umgestaltung von Flächen auf eine kostengünstigere Pflege zu nennen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Salzkotten

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,

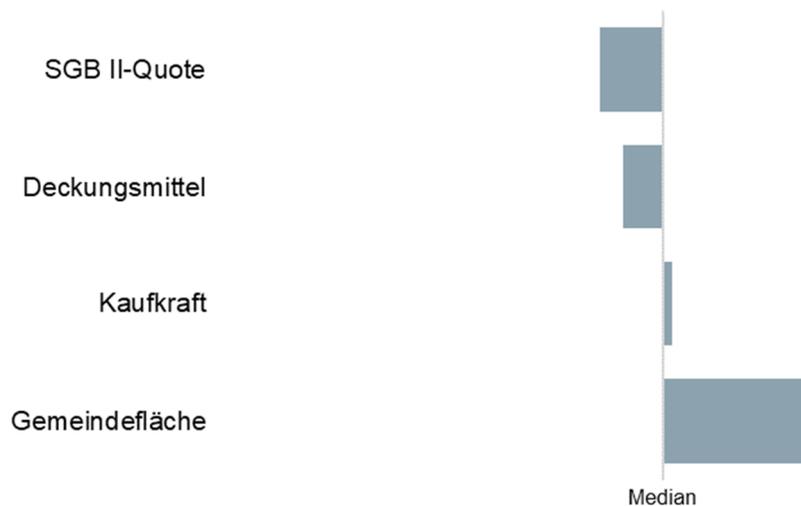
zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Stadt Salzkotten 2023



Der Anteil der Einwohner der Stadt Salzkotten, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 4,25 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit erkennbar unter dem interkommunalen Median von 4,95 Prozent. Basis hierfür sind die insgesamt 46 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 Einwohner und 25.000 Einwohner. In der letzten überörtlichen Prüfung 2017 wies Salzkotten eine etwas höhere SGB II-Quote von 4,5 Prozent auf. Diese zeigte im interkommunalen Vergleich ebenfalls ein augenscheinlich unterdurchschnittliches Niveau auf.

Wie bereits anlässlich der letzten überörtlichen Prüfung sind die allgemeinen Deckungsmittel von Salzkotten auch im aktuellen interkommunalen Vergleich erkennbar unterdurchschnittlich. Mit 1.403 Euro je Einwohner unterschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von 1.544 Euro um rund neun Prozent. Bei der Prüfung 2017 war die Unterschreitung mit etwa 13 Prozent noch ausgeprägter. Diese Deckungsmittel bestehen grundsätzlich aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie

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

den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Das Realsteuerhebesatzniveau von Salzkotten stellt sich in Relation zu den fiktiven Hebesätzen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 differenziert dar. Die beiden Grundsteuerhebesätze sind unterdurchschnittlich. Der Gewerbesteuerhebesatz ist geringfügig überdurchschnittlich. Im Vergleich zu den Kommunen gleicher Größenklasse ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei die Unterschreitung der Grundsteuerhebesätze noch deutlich höher ausfällt. Die Stadt ist weiterhin, analog zur letzten Prüfung, im Betrachtungszeitraum auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Weitergehende Ausführungen hierzu enthält der Finanzbericht.

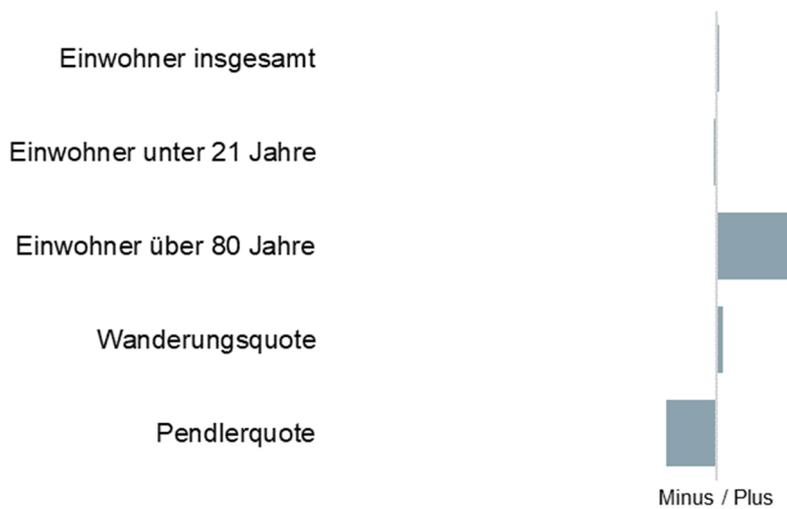
Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Salzkotten rund 26.240 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von circa 25.730 Euro ein leicht um 2,0 Prozent höheres Niveau. Bei der letzten Prüfung war die Kaufkraft geringfügig unterdurchschnittlich.

Salzkotten weist mit knapp 110 qkm gegenüber dem Durchschnitt der 46 Vergleichskommunen von rund 82 qkm eine um ein Drittel größere Gemeindefläche auf. Dieses stellt neben der Anzahl von insgesamt zehn Ortsteilen ungünstigere Rahmenbedingungen als bei zahlreichen anderen Vergleichskommunen. Hiermit sind tendenziell größere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Salzkotten 2023



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

Die Einwohnerzahl insgesamt weist in Salzkotten in dem Fünfjahreszeitraum nennenswerte Schwankungen auf. Im letzten Betrachtungsjahr konnte mit einer deutlichen Zunahme auf rund 25.310 Einwohner das anfängliche Niveau zudem überschritten werden. Damit ergibt sich ein leichter Zuwachs in dem Eckjahrevergleich von 0,6 Prozent. Im gleichen Zeitraum ist die Bevölkerung der unter 21-Jährigen geringfügig, und zwar um 0,8 Prozent auf circa 5.900 gesunken. Die prozentuale Zunahme des Anteils der über 80-Jährigen erreicht fast 20 Prozent. Solche signifikanten Zuwächse sind bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Das macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar.

Die Wanderungsquote beträgt 101,4 Prozent. Damit profitiert die Stadt Salzkotten im fünfjährigen Betrachtungszeitraum leicht von Zuzügen. Diese liegen mit insgesamt rund 6.060 Personen über den Wegzügen von etwa 5.880 Personen. Die Pendlerquote beträgt 86,8 Prozent in 2022 und zeigt insoweit einen negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hier-nach liegen die Einpendlerzahlen jeweils deutlich unter den Auspendlerzahlen, zuletzt um rund 2.090 Personen. In 2022 stehen etwa 5.490 Einpendlern circa 7.580 Auspendler gegenüber.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2017 im September 2018 im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Salzkotten vor. Darüber hinaus hat die gpaNRW 2018/2019 die Informationstechnik der Stadt geprüft. Diese Prüfungsergebnisse sind im Rechnungsprüfungsausschuss im September 2019 vorgestellt worden.

Die Kommune hat sich mit den Ergebnissen auseinandergesetzt. Die ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Hinsichtlich der kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenhaushalte) hat die gpaNRW unter anderem auf bestehende Optimierungsmöglichkeiten, die Beachtung des Kostendeckungsgebotes und die Vermeidung von unvermeidbaren Haushaltsbelastungen hingewiesen. Beim Friedhofswesen wurden 2019 neue Bestattungsformen aufgenommen und für 2019 und 2020 neue Gebühren festgesetzt.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Salzkotten aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Das betraf exemplarisch Optimierungs- und Ertragspotenziale bei der Abwasserbeseitigung. Die Nichtumsetzung wurde mit der guten Liquiditätssituation und den niedrigen Kreditverbindlichkeiten bei der Abwassersparte des Sondervermögens Stadtwerke Salzkotten begründet. Bei der Offenen Ganztagschule (OGS) ist es bei der bisherigen Beitragsstaffelung sowie der Geschwisterkindbefreiung geblieben. Die Haushalts- und Finanzsituation der Stadt Salzkotten hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung positiv entwickelt. Ab 2018 konnte Salzkotten mit zunehmender Tendenz Jahresüberschüsse erwirtschaftet. Auch wegen dieser positiven Entwicklung wurde auf die Umsetzung solcher Handlungsempfehlungen verzichtet, die insbesondere auf eine Haushaltsentlastung abzielten.

Hinsichtlich der Prüfung der Informationstechnik erfolgte die Stellungnahme nach dem ab 2019 geltenden Verfahren gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW. Der Rat hat am 02. Oktober 2019 in öffentlicher Sitzung über die gegenüber der gpaNRW abzugebende Stellungnahme beschlossen. Diese umfasste grundsätzlich alle Feststellungen und Empfehlungen. Hier wurde insbesondere auf die Weiterentwicklungen in einzelnen Teilbereichen hingewiesen. Einige standen in einem engen Zusammenhang mit dem Rathausumbau.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

setzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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:

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

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)

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Salzkotten hat die gpaNRW von April 2023 bis April 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Salzkotten grundsätzlich die Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2017 bis 2022 sowie die Haushaltsplanung 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Stefanie Wepler
Vergabewesen	Anika Wolff
Informationstechnik an Schulen	Mathias Elbers und André Reising
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 26. April 2024 wurden der Bürgermeister und die Fachbereichsleitungen in Salzkotten über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 13. Juni 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
		E0.1	Die Stadt Salzkotten sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.
		E0.2	Die Stadt Salzkotten sollte ihre bereits gelebten strategischen Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.
		E0.3	Die Stadt Salzkotten hat aufgrund ihrer bisherigen Prozessgestaltung und des regelmäßigen Austausches auf Leitungsebene einen Überblick über alle Fördermaßnahmen. Wir empfehlen, diese Informationen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.
		E0.4	Die Stadt Salzkotten sollte sich für ihr Kredit- und Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienst-anweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Salzkotten hat bisher keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Fachbereiche sind für viele Aufgaben im Vergabeverfahren zuständig. Die geltende Vergabeordnung der Stadt enthält keine Festlegung der Zuständigkeiten für die durchzuführenden Verfahrensschritte.	E1.1	Die Stadt Salzkotten sollte prüfen und entscheiden, ob sie ihre Vergabeverfahren zentralisiert oder über eine interkommunale Zusammenarbeit eine zentrale Vergabestelle nutzen kann.
		E1.2	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Dienst-anweisung aktualisieren und festlegen, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Zudem sollte sie vor der Zuschlagserteilung neben

Feststellung		Empfehlung	
			der Abfrage des Wettbewerbsregisters zusätzlich eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.
		E1.3	Die Stadt Salzkotten sollte den Einsatz eine Vergabemanagementssoftware prüfen.
F2	Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ist noch keine örtliche Rechnungsprüfung in der Stadt Salzkotten installiert. Eine Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt bislang nicht.	E2	Die Stadt Salzkotten sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Dies dient der Korruptionsprävention.
F3	Die Stadt Salzkotten hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl bietet sie den Beschäftigten im Intranet zahlreiche Orientierungsmöglichkeiten zu dem Thema.	E3	Die Stadt Salzkotten sollte ihre auf verschiedene Dienstanweisungen verteilte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Vorschrift zusammenführen. Die Stadt sollte eine entsprechende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.
F4	Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Salzkotten. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten.	E4	Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben.
F5	Regelungen zu Nachträgen hat die Stadt Salzkotten in ihrer Dienstanweisung (Vergabeordnung) getroffen. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist noch nicht installiert.	E5.1	Die Stadt Salzkotten sollte Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihre Vergabeordnung aufnehmen.
		E5.2	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit einer neuen Ausschreibung verbunden ist. Die Stadt Salzkotten sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge durch eine übergeordnete Stelle in der Kommune mit vergaberechtlichem Fachwissen durchführen.
		E5.3	Die Stadt Salzkotten sollte die Ursachen für Änderungen und Nachträge systematisch auswerten.
F6	Die Dokumentation der Schritte des Vergabeverfahrens der Stadt Salzkotten ist optimierungsfähig. Das Einholen der gesetzlichen vorgeschriebenen Registerauszüge ist teilweise unterblieben.	E6.1	Die Stadt Salzkotten sollten den Vergabevermerk noch weiter überarbeiten und in diesem alle Arbeitsschritte dokumentieren.
		E6.2	Die Stadt Salzkotten sollte die Vorgaben zur rechtzeitigen Einholung und Beauftragung von Nachtragsangeboten beachten.
		E6.3	Die Stadt Salzkotten sollte der Vollständigkeit halber auf dem Abnahmeprotokoll auch die Mängelbeseitigung dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.4	Die Stadt Salzkotten sollte auf die Erstellung der Leistungsverzeichnisse genügend Zeit verwenden. Damit kann sie Nachforderungen verringern und Über- oder Unterschreitungen reduzieren. Außerdem sollte sie die Regelungen der eigenen Vergabeordnung beachten.
F7	Die nach § 19 Abs. 1 VOB/A vorgeschriebene ex-post Veröffentlichung wurde nicht vorgenommen.	E7	Die Stadt Salzkotten sollte die Zuständigkeit für die Durchführung der Veröffentlichungspflichten regeln und die Ausführung auf dem Vergabevermerk dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Salzkotten steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt mit dem Medienentwicklungsplan an einer ganzheitlichen Ausstattungsstrategie sowie formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess, einem Ressourcenüberblick und auch an einem systematischen, interdisziplinären Informationsaustausch mit den Schulen.	E1.1	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage hierfür sind die vorliegenden und in Medienkonzepte zu überführenden, technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte. In der Medienentwicklungsplanung sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei die perspektivischen Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.
		E1.2	Der Schulträger sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.
		E1.3	Die Stadt Salzkotten sollte Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden. Ein IT-Sicherheitskonzept liefert dazu wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind, und sollte von der Stadt entwickelt werden.
		E1.4	Die Stadt Salzkotten sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT-Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren. Dieser ist wichtig, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig, gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.
		E1.5	Die Stadt Salzkotten sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Salzkotten weisen Optimierungsbedarfe auf.	E2	Die Stadt Salzkotten sollte in Kooperation mit ihren Schulen die fehlenden Sicherheitsmaßnahmen identifizieren und konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bisher hat die Stadt Salzkotten noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Salzkotten die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Stadt Salzkotten macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Salzkotten bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	E2	Die Stadt Salzkotten sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Die Stadt Salzkotten hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Salzkotten hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	E1	Die Stadt Salzkotten sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.
F2	Die Stadt Salzkotten hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	E2	Die Stadt Salzkotten sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.
F3	Die Stadt Salzkotten kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztendlich hat sie diese im Jahr 2020 angepasst. Die Möglichkeit mithilfe von Äquivalenzziffernkalkulationen die bisherigen permanenten Kostenunterdeckungen zu reduzieren, hat die Stadt bisher überwiegend ungenutzt gelassen.	E3.1	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger zu einem deutlichen Teil an der Grabfläche ausrichten. Eine Überarbeitung der Gewichtungsverhältnisse kann sich neben der Berücksichtigung weiterer Parameter positiv auf die Kostendeckung auswirken.
		E3.2	Die Stadt Salzkotten 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	
F4	Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Vergleichsjahr 2022 befindet er sich jedoch auf einem hohen Niveau.	E4.1	Die Stadt Salzkotten sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.
		E4.2	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Salzkotten die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.
F5	Die Stadt Salzkotten kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Stadt für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	E5.1	Die Stadt Salzkotten sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E5.2	Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.
		E5.3	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.
		E5.4	Die Stadt Salzkotten sollte 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 Salzkotten 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

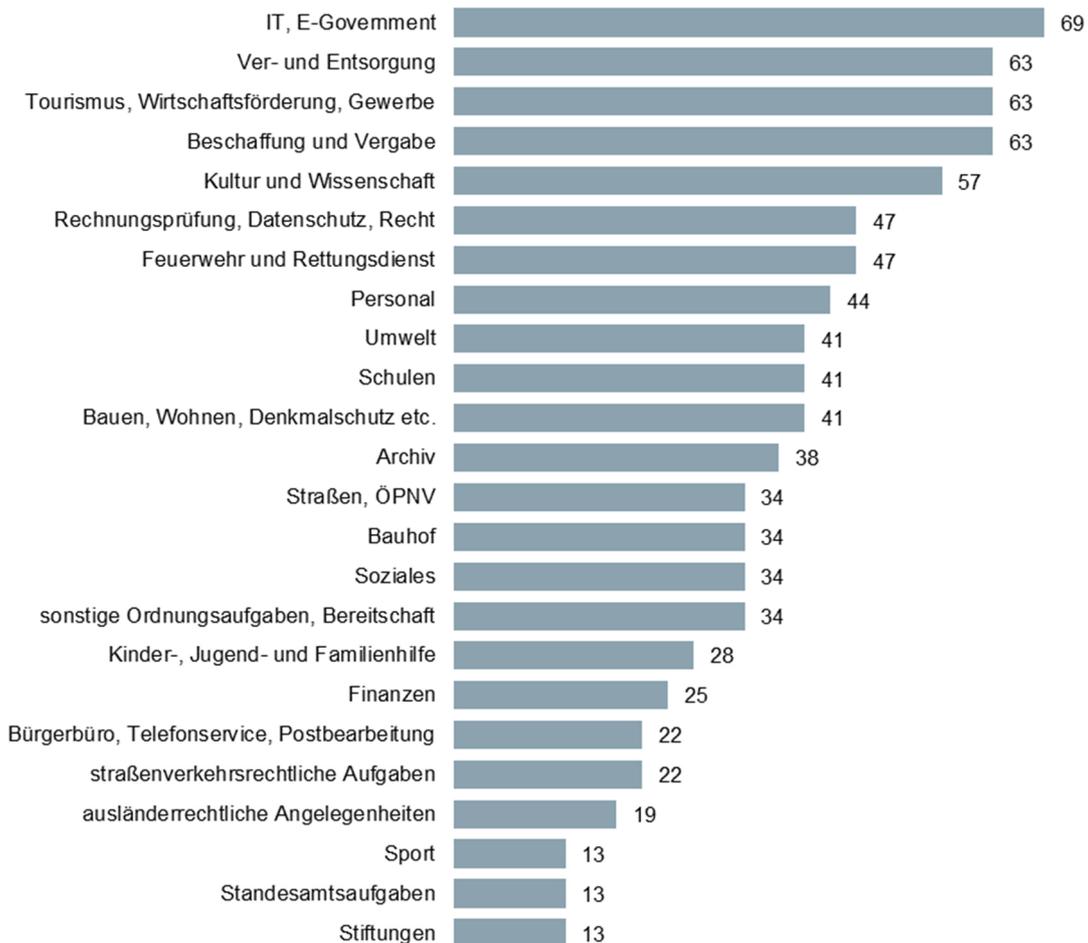
Bisher haben wir 32 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren 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.

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.

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

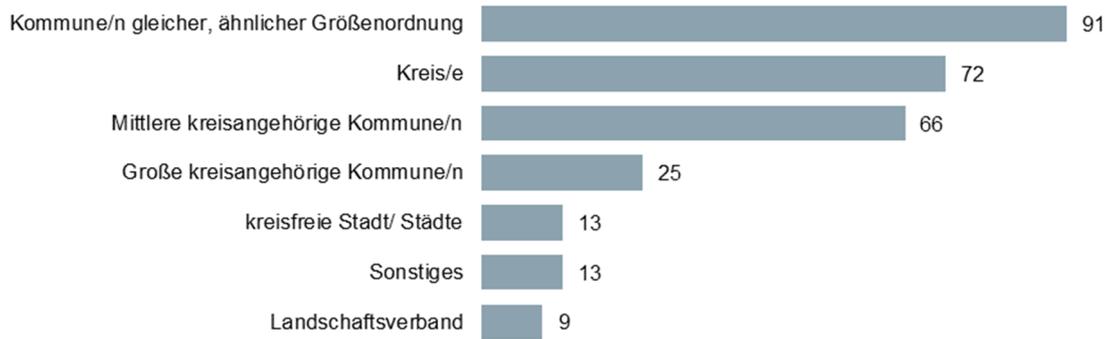


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Feuerwehr und Rettungsdienst und Ver- und Entsorgung als Schwerpunktthemen heraus. Danach folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung und Vergabe sowie Umwelt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



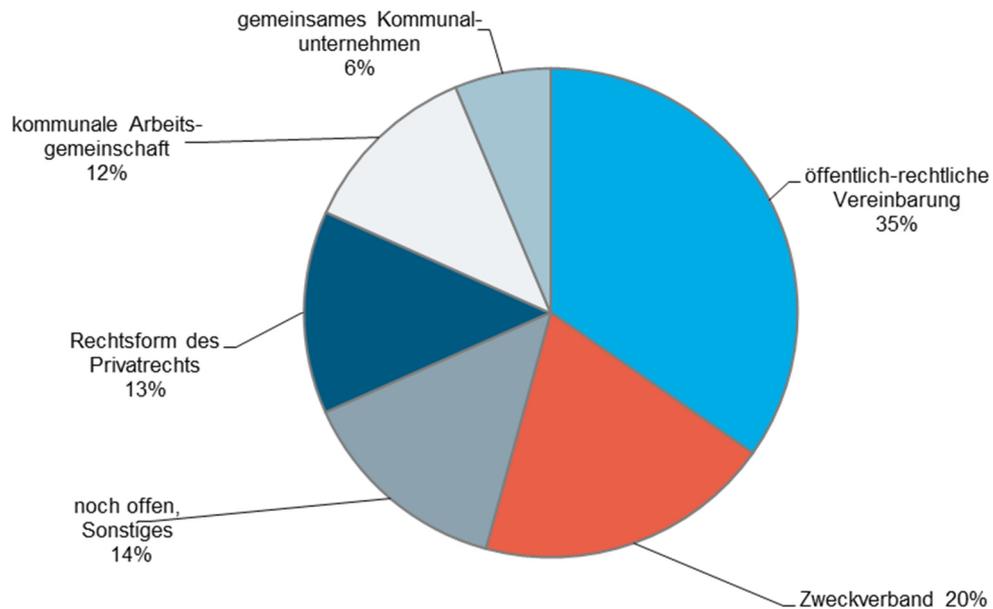
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Salzkotten

Die Stadt Salzkotten arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung 22 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf den Kreis Paderborn, mehrere Nachbarkommunen im Kreis Paderborn sowie auf verschiedene Zweckverbände. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Stadt Salzkotten wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Salzkotten eher von untergeordneter Bedeutung. Die Stadt ist gleichfalls damit befasst, den Umfang der Kooperationen durch weitere Projekte auszudehnen.

Die primären Ziele der Stadt Salzkotten bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Sicherung der Aufgabenerledigung sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Damit verfolgt die Stadt Salzkotten ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig genannten Ziele.

Für die Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Stadt auch die beiden dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und den Zweckverband. In Salzkotten bestehen bei beiden Formen jeweils sieben Kooperationen. Sie stellen damit jeweils fast ein Drittel der aktuell 22 umgesetzten Kooperationen. Der Anteil der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Bei den Zweckverbandskooperationen ist er ausgeprägter als in vielen anderen Vergleichskommunen. Daneben bestehen in Salzkotten jeweils zwei Zusammenarbeiten bei den kommunalen Arbeitsgemeinschaften, den gemeinsamen Kommunalunternehmen sowie in privatrechtlicher Form.

Die Stadt Salzkotten ist in den von vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen genannten Aufgabenfeldern ebenfalls Kooperationen eingegangen. Dieses betrifft ebenso die fünf bisher am meisten genannten Aufgabenfelder, und zwar IT/E-Government, Ver- und Entsorgung, Tourismus/Wirtschaftsförderung/Gewerbe, Beschaffung/Vergabe sowie Kultur/Wissenschaft. Darüber hinaus bestehen in Salzkotten weitere Kooperationen in Aufgabenfeldern, die von Kommunen weniger genannt werden.

Im Bereich IT/E-Government ist die Kooperation mit dem Zweckverband Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Information und Datenverarbeitung (GKD), Paderborn, dem Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz), Lemgo und dem Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) zu nennen. Die Stadt Salzkotten nutzt bisher verschiedenste Dienstleistungen dieser drei Zweckverbände. Hierzu zählen auch Aufgaben im Bereich des Datenschutzes, und zwar Leistungen eines Datenschutzbeauftragten und eines Informationssicherheitsbeauftragten über das krz. Um weitere Synergieeffekte und damit verbundene Einsparungen zu erzielen, die IT-Sicherheit zu erhöhen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, haben die Verbandsversammlungen der drei Zweckverbände zum 01. Januar 2024 eine weitere

Fusion der drei Verbände zu einem neuen gemeinsamen Zweckverband Ostwestfalen-Lippe IT (OWL-IT) beschlossen.

Es bestehen mehrere Kooperationen im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung. Sie betreffen die Klärschlammverwertung sowie die Wertstoffeffassung und -verwertung. Weiterhin sind der Breitbandausbau sowie die Gemeinschaftswasserwerke zu nennen.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Salzkotten zwei interkommunale Kooperationen eingegangen. Es sind die Leader-Region Südliches Paderborner Land mit den Kommunen Bad Wünnenberg, Büren, Lichtenau, Borchten und Salzkotten. Anlass ist das Leader-Förderprogramm der EU zur Stärkung des ländlichen Raumes, insbesondere bei der Wirtschaftsförderung. Daneben besteht eine Kooperation in der regiopolREGION PADERBORN. Diese setzt sich derzeit aus 29 Kommunen zusammen, die sechs Kreisen und zwei Regierungsbezirken angehören. Sie „versteht sich als Motor für eine zukünftige kommunale und regionale gesellschaftliche, kulturelle, technologische sowie wirtschaftliche Entwicklung“.

Bei der Beschaffung und Vergabe ist die Stadt Salzkotten in einer Kooperation aktiv und prüft derzeit eine Weitere. Salzkotten ist Mitglied in einer kommunalorientierten Einkaufsgemeinschaft. Darüber hinaus werden derzeit die Optionen von gemeinsamen Beschaffungen der Feuerwehr auf Kreisebene geprüft, insbesondere von Atemschutzgeräten. In dem Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst wird bereits eine Zusammenarbeit auf Kreisebene über die Kreisfeuerwehrezentrale praktiziert. Dazu zählen maßgeblich die Wäsche der Schläuche und der Einsatzkleidung sowie die Atemschutzwerkstatt. Zudem werden aus Kostengründen mit einer Nachbarkommune gemeinsame Ausbildungslehrgänge der Feuerwehr durchgeführt. Ein hoher Anteil der Vergleichskommunen plant in diesem Aufgabenfeld neue Kooperationen.

Die Zusammenarbeiten im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft umfassen insgesamt drei Kooperationen. Die Stadt Salzkotten kooperiert mit den Kommunen Büren, Delbrück, Geseke, Hövelhof und Bad Wünnenberg in einem Volkshochschulzweckverband. Die Hauptgeschäftsstelle befindet sich in Salzkotten. Das Bildungsangebot der VHS umfasst Kurse und Veranstaltungen in sieben Fachbereichen, exemplarisch Beruf und EDV sowie Gesundheit und Fitness. Es werden Kurse mit Veranstaltungsorten in den fünf Kommunen angeboten. Weitere Kooperationen bestehen mit dem Kreis Paderborn, und zwar im Bereich der Kreisfahrbücherei sowie der Kreismusikschule. Letztere bietet in insgesamt acht Kommunen, darunter Salzkotten, Musikunterricht an.

Eine weitere Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn betrifft das Archivwesen. Es handelt sich um das Kreisarchiv Paderborn, das im Wege einer Kostenerstattung für die Stadt Salzkotten tätig ist. Das Aufgabenfeld Archiv wird von vielen, der bisher geprüften Kommunen für zukünftig geplante IKZ-Projekte genannt.

Die Stadt Salzkotten ist ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt eine Kooperation eingegangen. Es handelt sich um die Mitgliedschaft im Wasserverband Obere Lippe. Zu dessen Aufgabenschwerpunkten gehören der Hochwasserschutz und die Gewässerunterhaltung.

Im Personalsektor werden die Beihilfegewährung für die Bediensteten sowie die Beamtenversorgung der Stadt Salzkotten von den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe in Münster wahrgenommen.

Im Aufgabenfeld Bauhof bestehen wiederum mit dem Kreis Paderborn mehrere öffentlich-rechtliche Vereinbarungen in den Bereichen Baumkontrollen und Winterdienst.

Im Aufgabengebiet Bürgerbüro, Telefonservice, Postbearbeitung übernimmt das Bürgerbüro der Stadt Salzkotten für den Kreis die Bearbeitung von Führerscheinanträgen und die Änderung von Fahrzeugscheinen.

In dem, zumindest in der Gesamtbetrachtung, interkommunal unterrepräsentierten Bereich des kommunalen Waldbesitzes gibt es ebenfalls eine Kooperation. Es handelt sich um die Zusammenarbeit mit dem als Zweckverband organisierten Gemeindeforstamtsverband Willebadessen. Die Aufgabenwahrnehmung betrifft die Waldbewirtschaftung und damit insbesondere die Holzvermarktung. Aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Holzvermarktung, ist zuletzt die Zahl der Kooperationspartner des Gemeindeforstamtsverbandes gestiegen.

Die Stadt Salzkotten hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Stadt weiterhin aktiv und offen für neue und weitere Kooperationen. Ab dem Jahr 2025 ist Salzkotten durch den Statuswechsel zu einer mittleren kreisangehörigen Stadt gemäß § 101 GO NRW verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Verwaltungsseitig ist eine ebenfalls mögliche Inanspruchnahme einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit favorisiert.

Bisher wurde keine der bestehenden Kooperationen rückabgewickelt. Die umgesetzten Kooperationen werden als wichtig und erfolgreich bewertet. Hierbei bemisst die Stadt Salzkotten der Zusammenarbeit im Zweckverband Ostwestfalen-Lippe IT (OWL-IT) in den Bereichen IT/E-Government sowie der IT-Sicherheit eine herausragende Bedeutung bei.

Es gab in den vergangenen Jahren auskunftsgemäß keine angedachte Kooperationsmöglichkeit, die letztendlich nicht weiterverfolgt wurde.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt Salzkotten insbesondere den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung, eine politische Bereitschaft und Offenheit, das gegenseitige Vertrauen sowie eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem klare Zielvorgaben sowie die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Salzkotten vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung beigemessen. Dies betrifft insbesondere das gegenseitige Vertrauen sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommunen eine eher geringere Bedeutung bei.

In der seit August 2019 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW sieht die Stadt Salzkotten eine untergeordnete Bedeutung für zukünftige Zusammenarbeiten. Die Stadt bewertet, ebenso wie viele Kommunen, die Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten kritisch. Eine Klärung dieser bestehenden Unsicherheiten eröffnet neue Chancen für IKZ-Projekte. Gleiches wird ebenso mit dem Ausbau der Digitalisierung gesehen.

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 gegebenenfalls weitere freiwillige Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 33 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 Salzkotten.

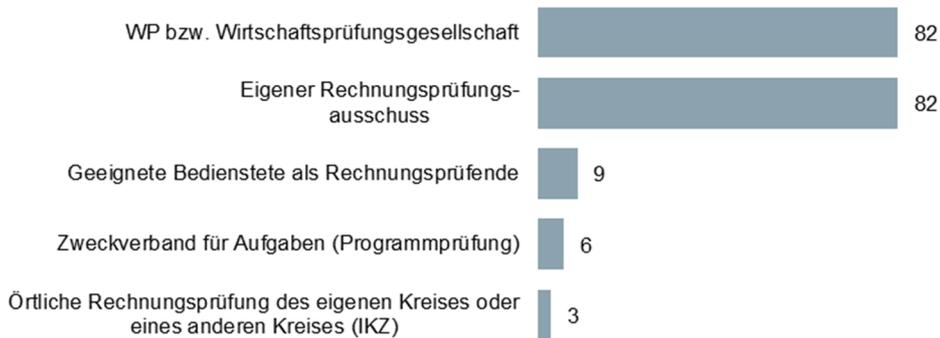
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

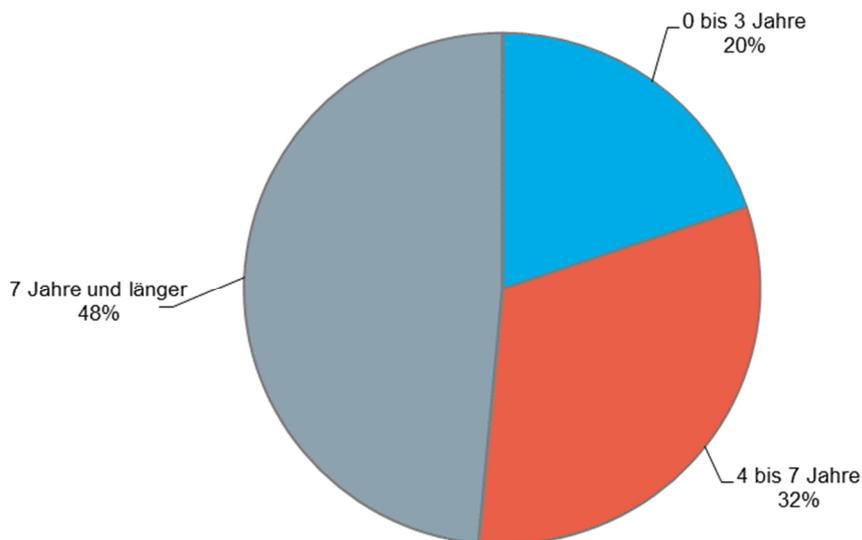
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in drei Fällen (9 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

Zwei Kommunen nutzen einen Zweckverband für Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs.1 Nr. 3 GO. Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Kreis oder anderen Gemeinden nutzt - nach derzeitigem Umfrageergebnis – lediglich eine Kommune als Option.

Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022

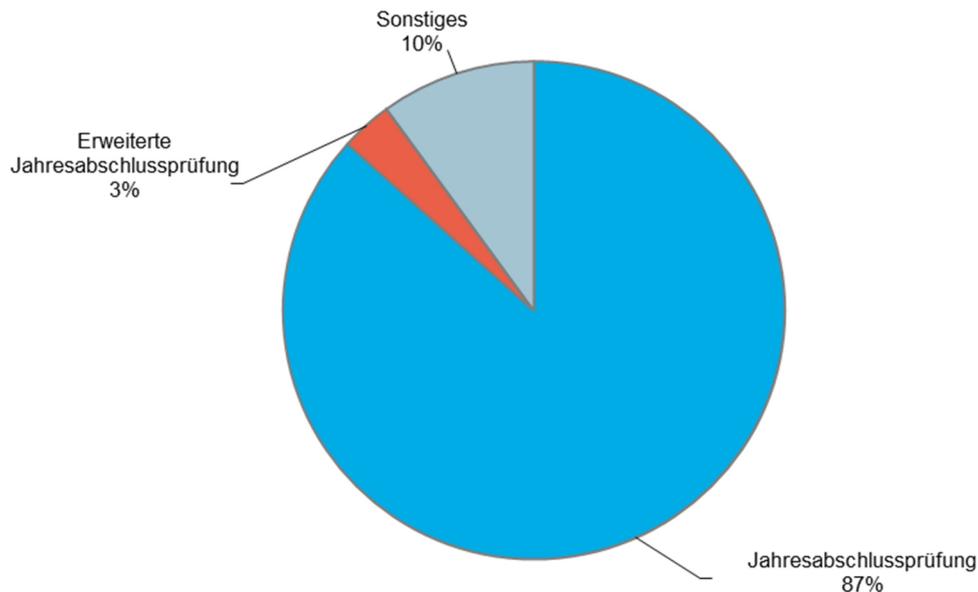


Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune

nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



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 unter anderem 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.

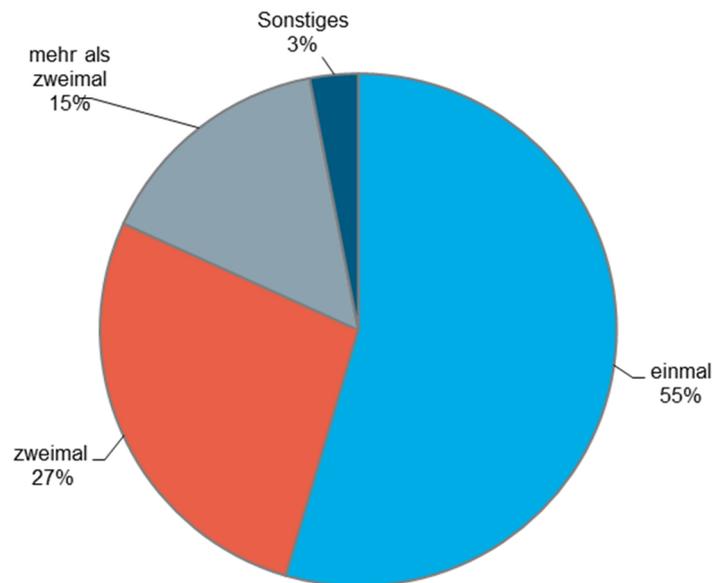
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen und Vergabeproofungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Salzkotten

In der Stadt Salzkotten werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung der bis zuletzt tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009. Seit diesem Zeitpunkt ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ununterbrochen für die Stadt Salzkotten tätig. Hierbei hat es nach Angaben der Stadt mehrere interne Rotationen der prüfenden Mitarbeiter der Gesellschaft gegeben.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist wiederkehrend von der Kommune beauftragt worden. Eine Ausschreibung dieser Dienstleistungen ist seitdem unterblieben. Dieses ist im Hinblick auf das Vergaberecht sowie die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht unkritisch. Die Stadt Salzkotten teilt diese Auffassung nicht. Sie führt hierzu auch aus, dass bei den Prüfungen durch diese Gesellschaft Erkenntnisse im Umstellungsprozess nach dem § 2b Umsatzsteuergesetz gewonnen und genutzt werden konnten. Die gpaNRW hält ein Vergabeverfahren in regelmäßigen, bis zu fünfjährigen Intervallen für geboten. Auskunftsgemäß ist nunmehr für die Prüfung des Jahresabschlusses 2023 eine andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt worden. Vorausgegangen war die Einholung mehrerer Angebote.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss. Zudem wurde vereinzelt der Gesamtabschluss geprüft, zuletzt der des Jahres 2018. 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 Salzkotten tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses sowie des Gesamtabschlusses 2018. Darüber hinaus hat er im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW) die zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Mittel geprüft und bescheinigt.

Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Salzkotten 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. Die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung ist nach der städtischen Dienst-anweisung zur Regelung von Prüfungsaufgaben Aufgabe der GKD Paderborn beziehungsweise nunmehr der Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT).

Mit dem Statuswechsel zu einer mittleren kreisangehörigen Stadt ab dem Jahr 2025 entsteht für Salzkotten nach § 101 GO NRW die Verpflichtung, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurich-

ten. Alternativ kann sich die Stadt Salzkotten einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Verwaltungsseitig prüft die Stadt alternativ zur Einrichtung einer eigenen Rechnungsprüfung die Beauftragung einer anderen Rechnungsprüfung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit. Hierbei bestehen derzeit unterschiedliche potenzielle Kooperationspartner in den laufenden Überlegungen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Salzkotten 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	▲		

Haushaltssituation

Die Stadt Salzkotten ist haushaltsrechtlich aktuell voll handlungsfähig und ohne aufsichtsrechtliche Genehmigungspflichten. Entgegen der Planung legte die Stadt ab 2018 bis 2022 ausgeglichene **Jahresergebnisse** vor. Diese lagen an ungewöhnlich hohen Gewerbesteuererträgen, der allgemein guten konjunkturellen Entwicklung sowie den außerordentlichen Erträgen aufgrund der Bilanzierungshilfe zum Ausgleich pandemie- sowie kriegsbedingter Belastungen. Der Haushalt ist 2022 auch strukturell ausgeglichen. Das vorläufige Jahresergebnis 2023 fällt besser aus als erwartet. Aufgrund der aktuellen **Haushaltsplanung** 2024 erwartet die Stadt Salzkotten allerdings bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums wesentliche Defizite, die ihre Ausgleichsrücklage entsprechend reduzieren werden. Die globale und wirtschaftliche Lage führt insgesamt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der Haushaltsplanung. Insofern hat die Stadt Salzkotten weiteren Handlungs- sowie Konsolidierungsbedarf.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Salzkotten mit ihrem **Eigenkapital** aktuell deutlich überdurchschnittlich. Die zwischen 2020 und 2023 zu bildende Bilanzierungshilfe aufgrund der pandemie- und kriegsbedingten Belastungen wird entweder ab 2026 abgeschlossen und damit künftige Haushalte belasten oder einmalig gegen die allgemeine Rücklage gebucht.

Die Stadt Salzkotten ist im interkommunalen Vergleich derzeit gering verschuldet. Die **Gesamtverbindlichkeiten** sind niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Kernhaushalt ist seit 2021 zinsfrei, der letzte Kredit wurde in 2024 abgelöst. Im Haushaltsjahr 2023 konnte die Stadt entgegen der Planung wegen der guten Liquidität auf Kreditaufnahmen verzichten. Die vorhandene Liquidität wird planmäßig 2025 des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums verbraucht sein, so dass gegebenenfalls Kreditaufnahmen erforderlich werden.

Haushaltssteuerung

Die Überschüsse der Haushaltsjahre ab 2018 sind überwiegend durch die konjunkturelle Entwicklung sowie die Gewerbesteuer inklusive Sondereffekte beeinflusst. Daneben beeinflussen die Jahresergebnisse auch einmalige Effekte aufgrund von Rückstellungen, die mit der hohen Steuerkraft und künftiger Belastungen im Finanzausgleich zusammenhängen. Die steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen und weiteren Transferaufwendungen (Kreis- und Jugendamtsumlage) erfordern Konsolidierungsbemühungen. Ziel sollte ein weiterhin ausgeglichener Haushalt sein, um auch künftig handlungsfähig zu bleiben.

Der Stadtrat stellt die Jahresabschlüsse fristgerecht fest. Der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen zum Jahresende für das folgende Haushaltsjahr. Dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien liegen die wesentlichen Informationen zur unterjährigen Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.

Die Stadt Salzkotten überträgt regelmäßig **Ermächtigungen** für ordentliche Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen in geringem Umfang sowie für volumenträchtige investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. Die geplanten Auszahlungen für Investitionen kann sie regelmäßig nur zu einem geringen Anteil umsetzen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft werden. Dies erscheint insbesondere vor dem weiterhin hohen geplanten Investitionsvolumen ab 2024 erforderlich.

Bei der Akquise und der Verwaltung von **Fördermitteln** bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. Beispielsweise wird die Stadt die bereits gelebten strategischen Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise gebotener Weise noch schriftlich fixieren. Wir empfehlen ein sachgerechtes Fördermittelcontrolling, das Fördermaßnahmen umfänglich zentral erfasst, und ein bedarfsgerechtes Berichtswesen zu installieren.

Derzeit gibt es bei der Stadt Salzkotten keine grundlegenden verschriftlichten Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagemanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das strategische und operative Verfahren zu Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich fixieren. Dieses kann in einer Dienstanweisung oder Richtlinie erfolgen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Salzkotten 2017 bis 2024

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

Die aktuelle Prüfung der **Stadt Salzkotten** baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit dem damaligen Vergleichsjahr 2016 auf.

Die Stadt hat ab 2019 gemäß § 116 a Absatz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) keine Gesamtabschlüsse mehr aufgestellt. Es lagen jährlich die Voraussetzungen zur Befreiung vor.

Die gpaNRW berücksichtigt daher die Gesamtverbindlichkeiten der Gesamtbilanzen 2017 und 2018. Für die Folgejahre schreiben wir die Gesamtverbindlichkeiten in Abstimmung mit der Stadt Salzkotten hilfsweise fort.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2017 legte die Stadt Salzkotten bis 2022 ausgeglichene Jahresabschlüsse mit Überschüssen vor. Derzeit ist sie trotz defizitärer Planergebnisse ab 2023 haushaltsrechtlich voll handlungsfähig und ohne aufsichtsrechtliche Genehmigungspflichten

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 Salzkotten 2017 bis 2024*

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X**	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X							X

* Basis: 2017 bis 2023: Jahresabschlüsse, ab 2024: Haushaltspläne

** gemäß Entwurf des Jahresabschlusses

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Salzkotten 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-85,10	433	1.776	1.781	4.448	5.598
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	7.192	7.625	9.401	11.182	15.630	21.228
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	70.847	70.848	70.848	70.848	70.289	70.289
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	0,11	pos. Ergebnis				

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage.

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

Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2017 erzielte die **Stadt Salzkotten** durchgängig Überschüsse und konnte so ihre Ausgleichsrücklage knapp verdreifachen. Die Jahresabschlüsse 2020 bis 2022 sind durch außerordentliche Erträge aufgrund der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG positiv beeinflusst. Dieses ist ein positiver Trend gegenüber den Resultaten der letzten überörtlichen Prüfung. Im betreffenden Zeitraum gab es mehrfach Jahresdefizite.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.973*	-5.414	-3.449	-3.305	-2.836
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	17.255	11.840	8.391	5.086	2.250
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	70.289	70.289	70.289	70.289	70.289

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
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				
Fehlbetragsquote in Prozent	4,34	6,18	4,20	4,20	3,76

*Überschuss laut Entwurf Jahresabschluss 2023

Letztmalig für 2023 hat die Stadt Salzkotten außerordentliche Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG eingeplant. Ohne diese Erträge beträgt das geplante Jahresergebnis - 5,91 Mio. Euro bei einer Fehlbetragsquote von 6,46 Prozent. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2023 konnte die Stadt auch für die Folgejahre noch die Bilanzierungshilfe einplanen und so die Haushaltssicherung gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW vermeiden. Das NKF-CUIG wurde 2023 nicht verlängert, so dass für die Haushaltsplanung ab 2024 keine entsprechenden außerordentlichen Erträge mehr angesetzt werden dürfen. Nach dem zum Planungszeitpunkt geltenden Haushaltsrecht ergibt sich aktuell trotz der hohen erwarteten Fehlbedarfe wiederum keine Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Stadt Salzkotten kann die Haushalte fiktiv durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage ausgleichen. Wesentliche Veränderungen beim Haushaltsrecht ergeben sich mit dem im März 2024 beschlossenen 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFWG NRW.

Die Verwaltung beabsichtigt dem Rat vorzuschlagen, mit dem Jahresabschluss 2026 die Bilanzierungshilfen einmalig gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen.

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums reduziert sich durch die geplanten Defizite die Ausgleichsrücklage allerdings nach aktuellem Stand des Jahresergebnisses 2023 um weitere 15 Mio. Euro. Dies wird die künftige Handlungsfähigkeit der Stadt Salzkotten entsprechend einschränken.

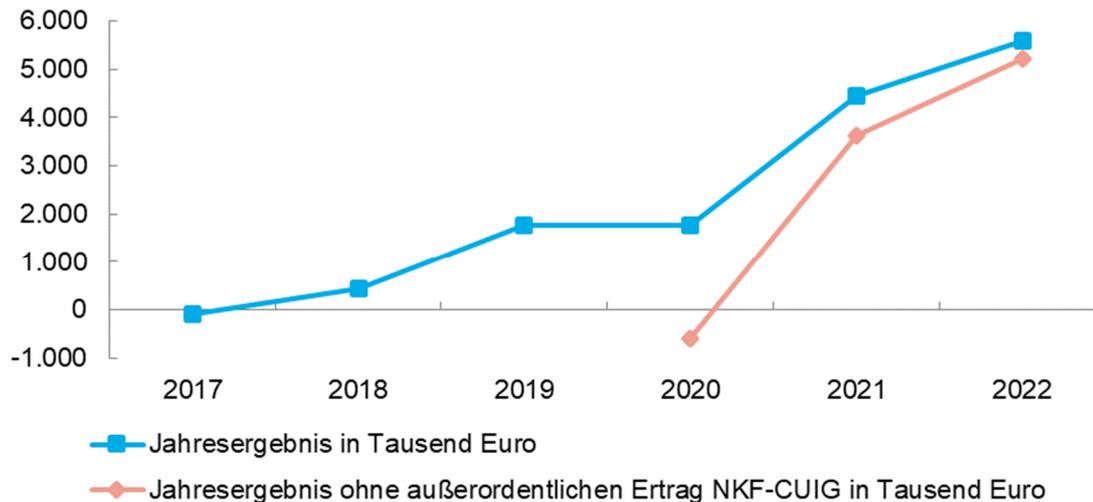
Zum Ende unserer Prüfung hat die Stadt Salzkotten den Entwurf des Jahresabschlusses 2023 dem Rat vorgelegt. Danach schließt das Haushaltsjahr mit einem Überschuss von 1,80 Mio. Euro ab. Maßgeblich sind hier die außerordentlichen Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG). Diese betragen 2,04 Mio. Euro. Die geplante Reduzierung der Ausgleichsrücklage entfällt somit.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse 2017 bis 2022 fallen mit -0,09 Mio. Euro bis 5,60 Mio. Euro jeweils deutlich besser aus als geplant. Überwiegend liegt dies an der positiven Entwicklung der Gewerbesteuererträge. 2020 bis 2022 beeinflussen außerordentliche Erträge zur Isolierung der pandemie- und kriegsbedingten Belastungen von insgesamt 3,60 Mio. Euro die Jahresergebnisse positiv.

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.

Jahresergebnisse Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2022



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

Nach dem NKF-CUIG hat die **Stadt Salzkotten** die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf. In Summe ergeben sich ergebnisverbessernde Buchungen von 3,60 Mio. Euro bis einschließlich 2022.

Die Jahresergebnisse der Stadt Salzkotten haben sich seit 2017 nahezu kontinuierlich verbessert. Das Haushaltsjahr 2017 schloss mit einem Defizit von rund -90.000 Euro und damit gegenüber der Planung um 2,30 Mio. Euro besser ab. Dieser Trend setzt sich bis einschließlich 2022 fort: Die positiven Ergebnisse fielen zwischen 1,78 Mio. Euro und 7,65 Mio. Euro höher aus.

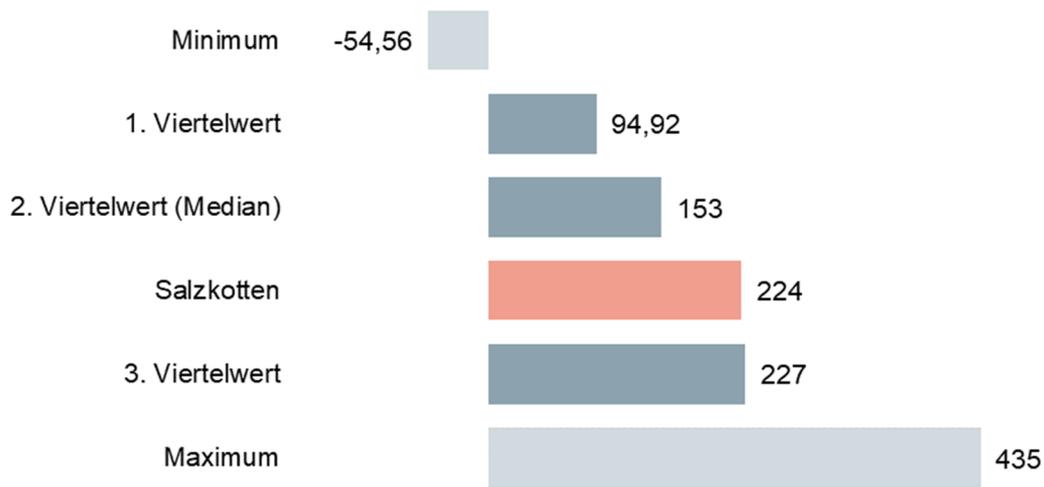
Dies liegt im Wesentlichen an der allgemeinen positiven konjunkturellen Entwicklung. Die Gewerbesteuererträge haben sich zwischen 2017 und 2022 um rund 6,03 Mio. Euro erhöht. Dies resultiert auskunftsgemäß auch aus einmaligen oder Sondereffekten aufgrund von Nachveranlagungen. Ab dem Haushaltsjahr 2023 fallen die Gewerbesteuererträge geringer aus als in den Vorjahren (siehe unten). Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2023 liegen diese zwar rund 1,25 Mio. Euro über dem Planansatz, bleiben aber erwartungsgemäß hinter den Rekorderträgen der Vorjahre zurück. Der Gemeindeanteil an Einkommens- sowie Umsatzsteuer folgte der allgemeinen positiven Entwicklung. Während der Anteil an der Umsatzsteuer im Eckjahresvergleich leicht sank, stieg der Anteil an der Einkommenssteuer um 2,29 Mio. Euro. Das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer 2023 bleibt rund eine halbe Mio. Euro unter dem geplanten Ansatz. Bis einschließlich 2022 konnte auch die Stadt Salzkotten trotz ihrer steigenden Steuerkraft von der hohen Verteilmasse der Schlüsselzuweisungen profitieren.

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

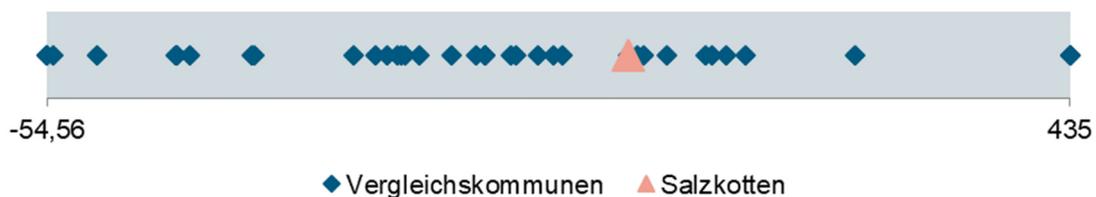
Bis 2022 stiegen diese von 2,82 Mio. auf 4,05 Mio. Euro an. 2023 war die Stadt abundant und erhielt somit keine Schlüsselzuweisungen. Auch aus der Veräußerung von Baugrundstücken erzielt die Stadt Salzkotten weiterhin regelmäßig Erträge. Im Betrachtungszeitraum schwankten diese, auch pandemiebedingt allerdings deutlich. In 2021 fielen sie mit 1,11 Mio. Euro rund 0,66 Mio. Euro höher aus als im Durchschnitt 2017 bis 2022.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2022 positioniert sich die Stadt Salzkotten wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG ergibt sich folgende Positionierung:

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2022

Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
208	-72,27	66,64	109	195	420	32

Die letztmalig für 2023 eingeplante Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG beträgt 1,94 Mio. Euro. Tatsächlich erhöht sich diese laut Entwurf des Jahresabschlusses 2023 auf 2,04 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2023 legt die Stadt Salzkotten entgegen der Planung nochmals ein

ausgeglichenes Jahresergebnis beziehungsweise Überschuss von 1,80 Mio. Euro vor. Neben einer voraussichtlichen Verbesserung der geplanten Gewerbesteuererträge (+1,25 Mio. Euro) ist auch die Auflösung der in 2021 gebildeten Rückstellung aus Gewerbesteuern für künftige Belastungen im Zusammenhang mit der Kreisumlage ergebnisverbessernd. Beide Buchungsvorgänge verbessern zwar das Jahresergebnis, beeinflussen aber nicht die liquide Situation der Stadt (siehe auch Kapitel 1.3.5.3 Salden der Finanzplanung).

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Salzkotten	
Jahresergebnis	5.598
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	23.299
Bereinigungen Sondereffekte	-267
= bereinigtes Jahresergebnis	-17.434
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	20.070
= strukturelles Ergebnis	2.636

Im Verhältnis zu den durchschnittlichen Vorjahreswertes ergibt sich ein um knapp drei Mio. Euro niedrigeres strukturelles Ergebnis 2022. Die hier berücksichtigten durchschnittlichen Gewerbesteuererträge sind 3,28 Mio. Euro geringer als die Gewerbesteuern des Haushaltsjahres 2022. Die Anteile an der Einkommensteuer fallen hingegen um 0,78 Mio. Euro höher aus als durchschnittlich in den fünf Vorjahren. Die Anteile an der Umsatzsteuer beziehungsweise die Schlüsselzuweisungen liegen nur knapp über dem Mittelwert der Vorjahre. Gleichzeitig liegen die Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage in Summe 0,34 Mio. Euro unter dem Durchschnitt

der entsprechenden Vorjahre. Trotz der in 2022 um 0,50 Mio. Euro höheren Kreisumlage gegenüber dem mittleren Vorjahreswerten kann die Stadt Salzkotten ein strukturell ausgeglichenes Ergebnis vorlegen.

Allerdings fällt das strukturelle Ergebnis des Vorjahres 2021 mit -2,44 Mio. Euro noch deutlich schlechter aus. Auch ohne die bereinigten Sondereffekte aus der Rückstellungsbildung und den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG fiel das strukturelle Ergebnis noch negativ aus.

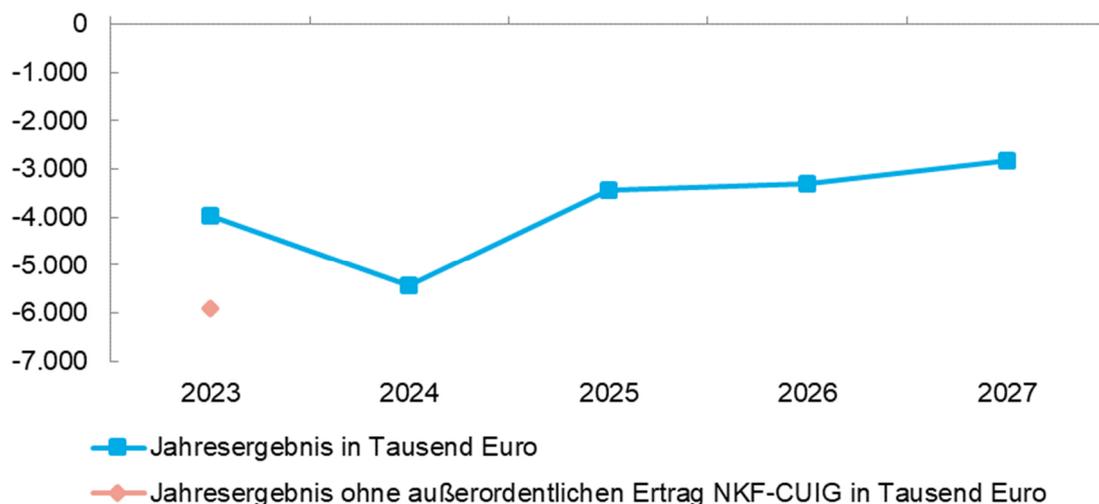
Das strukturelle Ergebnis 2022 verdeutlicht die Abhängigkeit der Stadt Salzkotten von ungewöhnliche hohen Erträgen bei der Gewerbesteuer sowie den Anteilen an Einkommenssteuer. Die Auswirkungen sind ab 2023 bei rückläufigen Erträgen aus Gewerbesteuer erkennbar. Zudem belastet das Haushaltsjahr 2023, dass die Stadt Salzkotten keine Schlüsselzuweisungen erhielt, da die der entsprechenden Referenzperiode zuzurechnende Steuerkraft entsprechend hoch ausfiel.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Salzkotten plant 2024 bis 2027 durchgängig negative Jahresergebnisse von gesamt rund 15 Mio. Euro. Die Planung wird durch hohe allgemeine Risiken bestimmt. Aufgrund ihres Status als mittlere kreisangehörige Kommune ab 2025 ergeben sich zusätzliche Aufgaben, die in der aktuellen Haushaltsplanung 2024 noch nicht enthalten sind.

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 Salzkotten in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Stadt Salzkotten** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 2,84 Mio. Euro.

Das Jahresergebnis 2023 wird sich nach dem nun vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses verbessern: Die Gewerbesteuererträge liegen um 1,25 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz. Zudem wurde die Steuerrückstellung von 2,15 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Kreisumlage aufgelöst.

Allerdings sind aufgrund der neuen Aufgaben der Stadt als mittlere kreisangehörige Kommune ab 2025 weitere Aufwendungen erforderlich, die noch nicht im Detail eingeplant werden konnten. Derzeit prüft die Stadt auch mögliche Optionen bei der Aufgabenerledigung, z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	16.241 (12.964)	14.300	-1.941 (1.336)	-2,5 (2,0)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	13.353 (12.577)	17.045	3.692 (4.468)	5,0 (6,3)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.814 (1.834)	2.135	321 (301)	3,3 (3,1)
Schlüsselzuweisungen	4.054 (4.014)	4.000	-54 (-13,65)	-0,3 (-0,1)
sonstige ordentliche Erträge	2.094	1.311	-783	-8,9
übrige Erträge	24.294	28.228	3.934	3,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	14.400	18.313	3.914	4,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.029	8.958	929	2,2
Jugendamtsumlage	7.405	10.563	3.158	7,4
Kreisumlage	12.113 (11.616)	15.675	3.563 (4.059)	5,3 (6,2)
übrige Aufwendungen	14.802	16.346	1.543	2,0

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

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

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

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

Die Stadt Salzkotten plant üblicherweise die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen auf Basis der Informationen des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) sowie der Orientierungsdaten des Landes NRW. Soweit erforderlich passt sie die Ansätze aufgrund eigener Erfahrungswerte oder individueller Planungsgrundlagen für Salzkotten an. Dies gilt insbesondere für die Planansätze der Aufwendungen.

Insbesondere die Entwicklung der Gewerbesteuer hat sie in den letzten Jahren nur bedingt realistisch kalkulieren können. Trotz der Auswirkungen der Pandemie lagen die Erträge in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 um 7,50 Mio. Euro beziehungsweise 5,70 Mio. Euro über dem Planansatz. Dies liegt unter anderem am Branchen-Mix in Salzkotten sowie an Sondereffekten aufgrund von Nachveranlagungen. Daher setzt die Stadt den Haushaltsansatz 2023 und 2024 mit 14,0 Mio. Euro rund 2,30 Mio. Euro unterhalb der vorherigen Jahresergebnisse an. Trotzdem liegt dieser durchschnittlich 3,50 Mio. Euro über den zwischen 2017 und 2020 erzielten Erträgen, die sich weniger schwankend entwickelten. Im Verhältnis zum von uns ausgewiesenen Fünf-Jahres-Durchschnitt plant die Stadt den Ansatz 2023 und 2024 um 1,04 Mio. Euro höher. Wie bereits erwähnt liegt 2023 der Ertrag 1,25 Mio. Euro über dem Ansatz. Trotzdem plant die Stadt Salzkotten ab 2025 mit nur geringfügigen Steigerungsraten von jährlich 0,7 Prozent beziehungsweise plus 100.000 Euro deutlich unterhalb der Orientierungsdaten. Sie geht derzeit nicht davon aus, das hohe Ertragsniveau 2021/22 weiterhin erreichen zu können und geht daher bewusst restriktiv mit den Plandaten um.

Die Gemeindeanteile an Einkommens- sowie Umsatzsteuer plant die Stadt ab 2024 mit Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten des Landes ein.

Aufgrund der hohen Steuerkraft der Referenzperiode erhält die Stadt Salzkotten 2023 keine Schlüsselzuweisungen. 2024 plant sie auf Grundlage der erwarteten Verteilmasse und ihrer im Verhältnis dazu rückläufigen Steuerkraft mit einem Ansatz von 4,47 Mio. Euro. Diesen schreibt sie mit 4,00 Mio. Euro von 2025 bis 2027 fort. Euro. Aufgrund der über Planansatz liegenden Gewerbesteuererträge 2023 wird sich gegebenenfalls für 2025 eine Anpassung ergeben.

Bei den sonstigen ordentlichen Erträgen waren zu Beginn des Betrachtungszeitraums und damit im obigen Mittelwert Erträge aus dem Verkauf von Baugrundstücken enthalten. Diese verbucht die Stadt zwischenzeitlich bei den sonstigen privatrechtlichen Leistungsentgelten. Die Baulandvermarktung ist dort entsprechend der vorgesehenen Veräußerungen bis einschließlich 2027 eingeplant. Die für 2027 geplanten Erträge machen mit plus 2,16 Mio. Euro gegenüber dem Ergebnis 2022 den wesentlichen Anstieg in der oben summiert aufgeführten Position „übrige Erträge“ aus.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen sind dies insbesondere Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen auch bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land NRW hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Die Aufwandsseite ist im Wesentlichen durch Personalkosten sowie die Jugendamts- und allgemeine Kreisumlage geprägt.

Die Personalaufwendungen und damit verbundenen weiteren Aufwendungen plant die Stadt für das jeweils aktuelle Haushaltsjahr sehr detailliert. Sie berücksichtigt bekannte Fluktuationen und Aufgaben im Stellenplan. Für 2024 ist zusätzliches Personal im Bereich Kindertagesbetreuung, Bauhof sowie offene Ganztagschule eingeplant, unter anderem durch Übernahme von Mitarbeitenden der Volkshochschule, die bislang Betreuungsangebote übernommen hat. Die aktuellen Tarif- und Besoldungsabschlüsse sind im Planansatz berücksichtigt. Ab dem ersten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung hat die Stadt dann auf der vorherigen Basis einen zwei-prozentigen Aufschlag eingerechnet. Verschiebungen zwischen Personal- und Versorgungsaufwendungen aufgrund altersbedingter Fluktuation etc. sind in den kommenden Jahren ebenfalls berücksichtigt. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2024 ff. prüfte die Stadt noch die Möglichkeiten der künftigen Aufgabenerledigung als mittlere kreisangehörige Kommune. Daher konnte sie den ab 2025 verbundenen zusätzlichen Personalbedarf noch nicht einplanen. Aktuell befindet sie sich in der Abstimmung mit dem Kreis Paderborn bezüglich der von dort bisher erfüllten Aufgaben, z.B. als Baugenehmigungsbehörde und Jugendamt. Zudem prüft sie, welche weiteren Aufgaben gegebenenfalls im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erledigt werden können. Die Ergebnisse wird sie in der Haushaltsplanung ab 2025 detailliert berücksichtigen.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen haben sich in den vergangenen zwei Jahren durch die kriegsbedingte Inflation bei der Energieversorgung entsprechend entwickelt. Maßnahmen der Bauunterhaltung etc. werden berücksichtigt. Insoweit ergeben sich schwankende Ansätze, die bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums insgesamt gegenüber 2022 um 0,93 Mio. Euro steigen.

Wesentliche Steigerungen berücksichtigt die Stadt Salzkotten bei der Jugendamts- sowie allgemeinen Kreisumlage. Das Haushaltsjahr 2023 ist bereits auch wegen der hohen Steuerkraft der Vorjahre, die im Rahmen des Finanzausgleichs zugrunde zu legen ist, und des steigenden Umlagebedarfs belastet. Ab 2024 wirkt sich der gestiegene Umlagebedarf deutlich aus. Die Stadt

Salzkotten zahlt rund 4,25 Mio. Euro beziehungsweise 20 Prozent mehr allgemeine Kreisumlage als im Vorjahr. Dies liegt im Wesentlichen an der Kostenentwicklung auf Kreisebene aufgrund der Tarif- und Besoldungssteigerungen, dem Wegfall der Bilanzierungshilfe sowie an der Landschaftsumlage. Die Stadt Salzkotten plant jährlich auf Basis der Umlagegrundlagen des Kreises Paderborn die Haushaltsansätze. Für 2025 bis 2027 plant sie gegenüber dem Vorjahr wegen der erwarteten eigenen Steuerkraft jeweils eine zweiprozentige Steigerungsrate ein. Diese liegt unterhalb der vom Kreis geplanten Steigerung von 1,7 (2025), 3,9 (2026) sowie 2,8 Prozent (2027). Diese Ansätze sollte sie mit der Haushaltsplanung 2025ff. – auch aufgrund der noch nicht berücksichtigten Aufgabenwahrnehmung – überprüfen und ggf. anpassen.

Die Jugendamtsumlage steigt bis 2027 geplant um mehr als drei Mio. Euro auf 10,56 Mio. Euro gegenüber 2022, somit durchschnittlich um 7,4 Prozent jährlich. Besonders deutlich wirkt sich diese Entwicklung in 2024 aus: Dies liegt vor allem an kriegsbedingten Folgen durch die Betreuung geflüchteter Menschen. Spezifische Umlagen des Kreises Paderborn betreffen die Kreismusikschule, die Kreisfahrbücherei sowie den öffentlichen Personennahverkehr. Diese werden von der Stadt mit entsprechenden Steigerungsraten eingeplant. Durch die ab 2025 neuen Aufgaben wird sich entsprechender Anpassungsbedarf ergeben. Die Stadt wird dies auskunftsgemäß wie bei den bereits genannten Positionen nach abschließender Prüfung und Umsetzung ab dem kommenden Jahr in der Haushaltsplanung berücksichtigen.

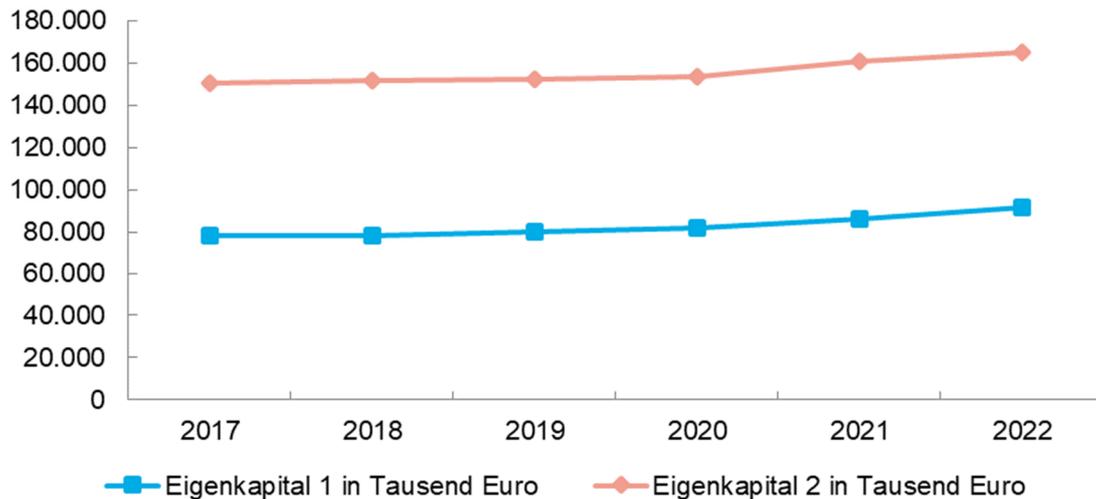
Somit bestehen die vorgenannten Unwägbarkeiten sowie etwaige zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken in der aktuellen Haushaltsplanung für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum, die unter anderem aus der künftigen Aufgabenwahrnehmung resultieren. Darüber hinaus gibt es allgemeine hohe Planungsrisiken aufgrund der aktuell ungewissen globalen und konjunkturellen Entwicklung sowohl auf Ertrags- wie Aufwandsseite.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Salzkotten verfügt aktuell über eine deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Neben den Überschüssen der Haushaltsjahre 2018 bis 2022 wirken sich auch die vergleichsweise geringen Verbindlichkeiten auf die Position des Eigenkapitals positiv aus. Mit der aktuellen Ausgleichsrücklage kann die Stadt die ab 2024 geplanten Fehlbedarfe ausgleichen.

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 Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2022



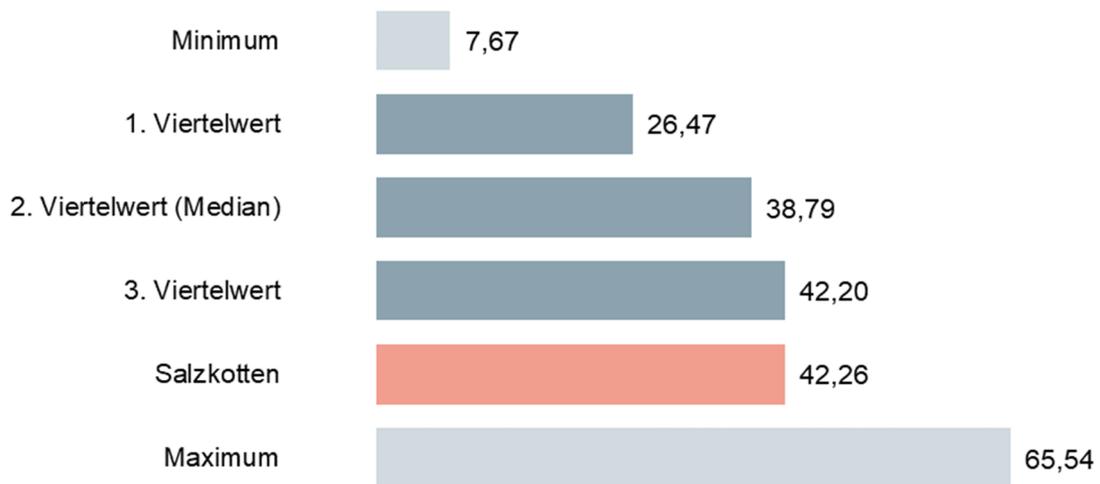
Die Eigenkapitalausstattung hat sich bei der **Stadt Salzkotten** aufgrund der Jahresüberschüsse positiv entwickelt. Das Eigenkapital 1 steigt von 2017 bis 2022 um 17,3 Prozent. Einschließlich der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge steigt auch das Eigenkapital 2 um 9,6 Prozent. Letzteres liegt auch daran, dass die Stadt ihre investiven Maßnahmen möglichst durch Zuwendungen und Zuschüsse gegenfinanziert.

Im Jahresabschluss 2022 weist die Stadt 91,52 Mio. Euro an Eigenkapital aus. Davon entfallen 21,23 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage und 70,29 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage. Der nun mit dem Entwurf des Jahresabschlusses 2023 vorgelegte Überschuss von 1,80 Mio. wird sich entsprechend positiv auf die Eigenkapitalausstattung auswirken.

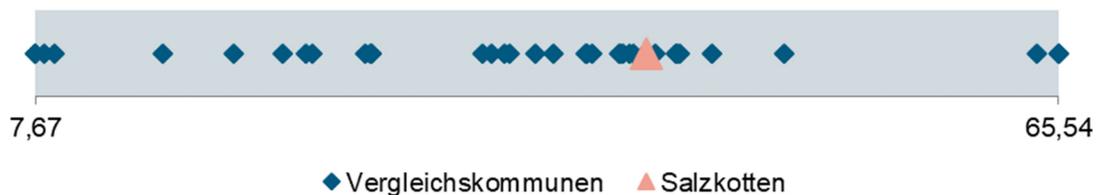
Die Stadt Salzkotten plant ab 2024 jedoch ausschließlich mit Jahresfehlbedarfen, die ihre Eigenkapitalausstattung reduziert. Die Ausgleichsrücklage wird sich ab 2024 um rund 15 Mio. Euro verringern. Hinzu kommen die außerordentlichen Erträge durch die Bilanzierungshilfe, die ab 2026 den Haushalt belasten werden beziehungsweise einmalig gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden können. Sie belaufen sich einschließlich der für 2023 geplanten Bilanzierungshilfe auf 5,64 Mio. Euro.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Kennzahlen 2022

Grund- und Kennzahlen	Salz- kotten	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	An- zahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	42,26	7,67	26,47	38,79	42,20	65,54	35
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	76,14	28,32	57,10	66,08	76,50	88,48	35
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	41,28	5,42	24,73	38,43	41,53	65,54	35
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent	75,73	25,84	56,72	65,96	76,13	88,48	35

Sowohl beim Eigenkapital 1 als auch 2 fallen die Quoten der Stadt Salzkotten deutlich höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Eigenkapitalquote 2 enthält im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Mit beiden Kennzahlen positioniert sich die Stadt jeweils um den dritten Viertelwert. Die Sonderposten sind überdurchschnittlich hoch, und es können im großen Umfang Erträge aus ihrer Auflösung generiert werden. Auskunftsgemäß bemüht sich die Stadt Salzkotten stetig darum, ihre investiven Maßnahmen durch Zuschüsse und Zuwendungen gegen zu finanzieren.

Das Haushaltsjahr 2022 schließt mit einem deutlichen Überschuss von 5,60 Mio. Euro ab, der sich positiv auf die Eigenkapitalausstattung der Stadt Salzkotten auswirkt. Die Stadt plant allerdings ab 2023 durchgehend Defizite, die das Eigenkapital bis 2027 um voraussichtlich 18,98 Mio. Euro reduzieren. Nach dem aktuellen Stand des Jahresabschlusses erwartet die Stadt für 2023 einen Überschuss von rund 1,80 Mio. Euro. Damit würde die geplante Reduzierung der Ausgleichsrücklage entfallen. Für den Zeitraum 2024 bis 2027 sind es 15,00 Mio. Euro. Neben der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage für den fiktiven Haushaltsausgleich ist zudem die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG entweder gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen oder linear über 50 Jahre abzuschreiben. In beiden Fällen belasten diese die Eigenkapitalausstattung der Stadt Salzkotten zusätzlich.

Die Verwaltung beabsichtigt, dem Rat vorzuschlagen, die Bilanzierungshilfe einmalig gegen die allgemeine Rücklage auszubuchen.

Durch den im vorläufigen Jahresergebnis ausgewiesenen Überschuss 2023 wird die Stadt Salzkotten auf die geplante Reduzierung der Ausgleichsrücklage für 2023 verzichten können.

1.3.5 Schulden und Vermögen

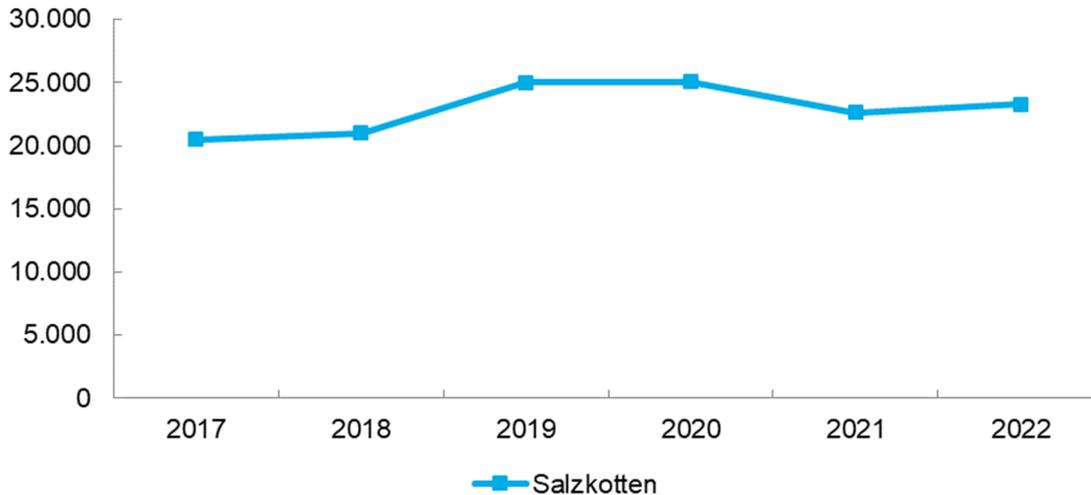
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Der Konzern Stadt Salzkotten ist gering verschuldet. Seit 2021 fallen im Kernhaushalt bereits keine Kreditzinsen mehr an. Die letzten (zinsfreien) Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes wurden im laufenden Haushaltsjahr vollständig getilgt. Durch umfangreiche Sanierungen und Investitionen in städtische Gebäude konnte sie den bilanziellen Werteverzehr vermeiden. Die Investitionen in das Straßennetz liegen hingegen unterhalb der jährlichen Abschreibungen. Die aktuell vorhandene Liquidität des Kernhaushaltes wird aufgrund der geplanten Auszahlungen spätestens 2025 aufgezehrt sein.

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 in Tausend Euro 2017 bis 2022



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Salzkotten verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Für den gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 sind neben dem Kernhaushalt ausschließlich die Stadtwerke Salzkotten als Sondervermögen zu berücksichtigen gewesen. Dieser Eigenbetrieb umfasst die Betriebszweige Wasserwerk, Abwasserwerk, Bäderbetrieb sowie Energiebetrieb. Die Verbindlichkeiten sind der Tabelle 5 im Anhang zu entnehmen.

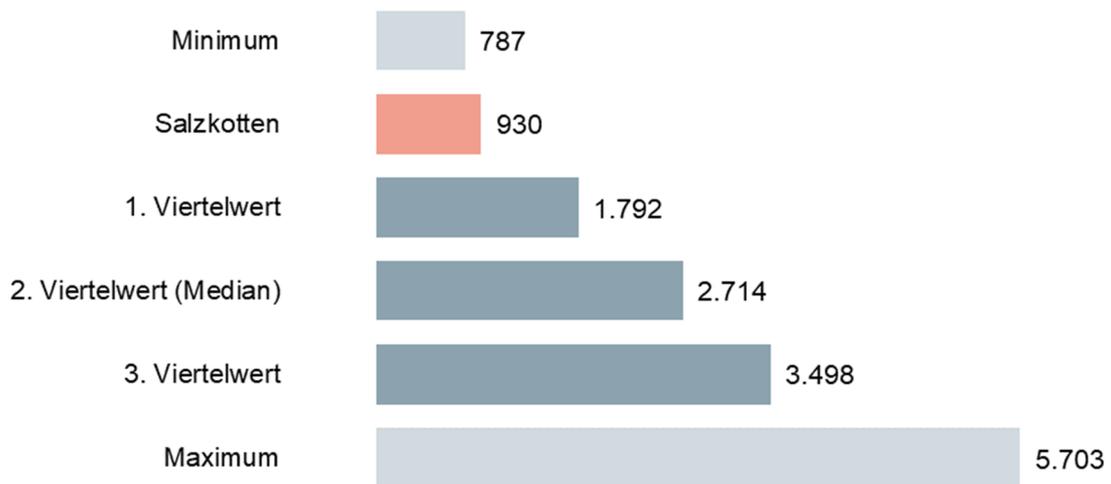
Der Konzern **Stadt Salzkotten** hat seit 2017 kontinuierlich seine investiven Kreditverbindlichkeiten reduziert beziehungsweise eine Nettoneuverschuldung vermieden. Für 2023 besteht eine Kreditermächtigung für den Kernhaushalt von 2,50 Mio. Euro. Diese wird auskunftsgemäß allerdings nicht benötigt.

Liquiditätskredite weist die Stadt Salzkotten nur für Mittel aus dem Programm Gute Schule 2020 aus. Die Zins- und Tilgungsleistungen obliegen dabei dem Land NRW.

Zur Finanzierung geplanter großer Investitionen im Baubereich und umfangreicher Sanierungsmaßnahmen plant die Stadt Salzkotten aktuell keine Kreditaufnahmen bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums – siehe Kapitel 1.3.5.3.

Interkommunal positioniert sich die Stadt Salzkotten 2022 mit ihren Gesamtverbindlichkeiten wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Die Stadt Salzkotten ist unterdurchschnittlich verschuldet, auch unter Berücksichtigung der ausgliederten Aufgabenbereiche. Bereits seit 2021 ist der Kernhaushalt nicht mehr durch Zinszahlungen belastet. Im laufenden Haushaltsjahr löst die Stadt Salzkotten den verbliebenen zinsfreien Investitionskredit des Kernhaushaltes ab. Die Stadtwerke Salzkotten tilgen ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionen planmäßig. Im Wesentlichen prägen darüber hinaus erhaltene Anzahlungen und Verpflichtungen aus Lieferungen und Leistungen die obige Kennzahl. Auf weitere interkommunale Vergleiche verzichten wir daher.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Salzkotten in Prozent 2022

Grund- und Kennzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	60	17	72
Verwaltungsgebäude	60	44	27
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten (Junkern Hof)	57	15	74
Feuerwehrgerätehäuser	60	21	66
Schulgebäude	79	24	70
Schulsporthallen	50	17	66
Tageseinrichtungen für Kinder	80	28	65

Die Stadt Salzkotten hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Gebäudegruppen mittlere bis lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Bei den volumenträchtigen Schulgebäuden sowie den Tageseinrichtungen für Kinder sind hingegen lange Nutzungsdauern festgelegt.

Seit der letzten überörtlichen Prüfung haben sich die rechnerischen Anlagenabnutzungsgrade fast durchgängig erhöht. Teilweise liegen diese zwischenzeitlich bei knapp drei Viertel der festgesetzten Nutzungsdauer. Überwiegend stiegen die Anlagenabnutzungsgrade im Umfang der vorgesehenen Nutzung. Die Stadt Salzkotten hat allerdings seit 2017 umfassend in ihre Schulen und die Verwaltungsgebäude investiert und damit einen bilanziellen Werteverzehr verhindert. Der teilweise Neubau sowie die energetische Sanierung des alten Rathausgebäudes wirkt sich entsprechend auf die Nutzungsdauer aus. Insgesamt hat sich der Bilanzwert der bebauten Grundstücke seit 2017 um 1,9 Mio. Euro erhöht.

Im Jahr 2022 betrug die Investitionsquote der Stadt Salzkotten insgesamt 115 Prozent. Diese betreffen insbesondere Anlagen im Bau sowie Umbuchungen bei unbebauten Grundstücken Maßnahmen an Schulen und in geringem Umfang beim Straßennetz. Damit liegt diese deutlich über dem bilanziell notwendigen Investitionsumfang, um einen bilanziellen Werteverzehr zu vermeiden.

Aktuell baut die Stadt Salzkotten ein Feuerwehrgerätehaus neu, ein weiteres ist in Planung.

Ein Anlagenabnutzungsgrad für die Straßen beziehungsweise Verkehrsflächen für das gpa-Kennzahlenset konnte aufgrund der städtischen Datenlage nicht ermittelt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes mit Brücken und Tunneln hat sich von 2017 bis 2022 um rund fünf Mio. Euro auf nunmehr 36,55 Mio. Euro reduziert. Abschreibungen auf das Straßenvermögen von 10,7 Mio. Euro standen in diesem Zeitraum Investitionen von 4,85 Mio. Euro gegenüber. Mit dem geplanten Ausbau neuer Wohngebiete wird die Stadt Salzkotten dem bilanziellen Werteverzehr entgegenwirken. Darüber hinaus unterhält sie das städtische Straßennetz und saniert entsprechend ihres Straßen- und Wegekonzeptes auf Basis aktualisierter Zustandsbewertungen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.296	-4.890	-4.615	-3.996	-3.861
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.930	-3.091	42	1.558	1.350
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-9.226	-7.981	-4.573	-2.438	-2.511
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.412	-999	0	0	0
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.814	-8.980	-4.573	-2.438	-2.511

Ab dem Haushaltsjahr 2023 plant die Stadt Salzkotten negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von gesamt -23,66 Mio. Euro. Der Saldo aus Investitionstätigkeit beträgt von 2023 bis 2027 geplant -3,07 Mio. Euro. Nach der Planung ab 2023 bedeutet dies, dass die vorhandenen liquiden Mittel spätestens im Verlauf des Haushaltsjahres 2026 aufgebraucht sein werden. Die aktuelle Planung 2024 sieht diesen Zeitpunkt bereits in 2025.

Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2023 wurden gegenüber der Planung für 2023 rund 4,74 Mio. Euro an Finanzmitteln abgebaut, so dass liquide Mittel von rund 12,68 Mio. Euro zum Stichtag 31. Dezember 2023 vorhanden waren. Darin enthalten sind Festgeldanlagen von 7,50 Mio. Euro.

Zur Finanzierung der von 2023 bis 2027 geplanten investiven Maßnahmen von 55,78 Mio. Euro plant die Stadt auch Zuwendungen und Beiträge in Höhe von 39,52 Mio. Euro ein. Die für 2023 vorgesehene Aufnahme von Krediten in Höhe von 2,50 Mio. Euro wurde nicht benötigt. Im laufenden Haushaltsjahr 2024 beabsichtigt die Stadt den letzten Investitionskredit vollständig zu tilgen, so dass sich obiger negativer Saldo aus Finanzierungstätigkeit ergibt. Neue Kreditaufnahmen sind für die Folgejahre nicht eingeplant.

Für den verbleibenden negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit hat die Stadt bislang keine Liquiditätskredite eingeplant.

Die Stadt investiert weiter in ihr Anlagevermögen, um dieses langfristig bedarfsgerecht zu erhalten. Allerdings konnten seit 2018 jährlich durchschnittlich lediglich rund 30 Prozent der vorgesehenen Mittel für Investitionen verausgabt werden. Unter Berücksichtigung investiver Ermächtigungsübertragungen ist für die Folgejahre ein ähnlich hohes Volumen eingeplant. Mit dem letzten vorliegenden Jahresabschluss 2022 erhöhten sich die Ermächtigungsübertragungen bereits auf einen interkommunal überdurchschnittlichen Stand, siehe Kapitel 1.4.3 dieses Teilberichtes. Sollten sich die großen Projekte ab 2023 nicht entsprechend umsetzen lassen, wirkt sich dies auf die vorhandene Liquidität durch eingeplante Fördermittelabrufe aus. Zum Umgang mit Fördermitteln verweisen wir auf das Kapitel 1.4.4.

Beim Finanzmittelbedarf werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie des Krieges gegen die Ukraine deutlich: Dem bis 2023 verbuchten außerordentlichen Ertrag beziehungsweise der Bilanzierungshilfe stehen keine Einzahlungen gegenüber. Die entsprechenden Minder-Einzahlungen sowie Mehr-Auszahlungen ziehen direkt einen höheren Liquiditätsbedarf und eine Verringerung des städtischen Liquiditätsbestandes sowie gegebenenfalls Kreditbedarfe nach sich. Dadurch schränkt sich die Handlungsfähigkeit der Kommune auch in Folgejahren gegebenenfalls weiter ein.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Stark steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, Sozialleistungen sowie Kreisumlage machen Konsolidierungsbemühungen notwendig. Bis 2022/23 konnte die Stadt Salzkotten diese aufgrund positiver Entwicklungen insbesondere bei Gewerbesteuer und Einkommensteuer weitgehend durch kompensieren. Dieses gelingt nach der aktuellen Planung für die Zukunft nicht mehr. Ziel sollte ein ausgeglichener Haushalt sein, der Handlungsspielräume für die Stadt Salzkotten eröffnet.

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

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

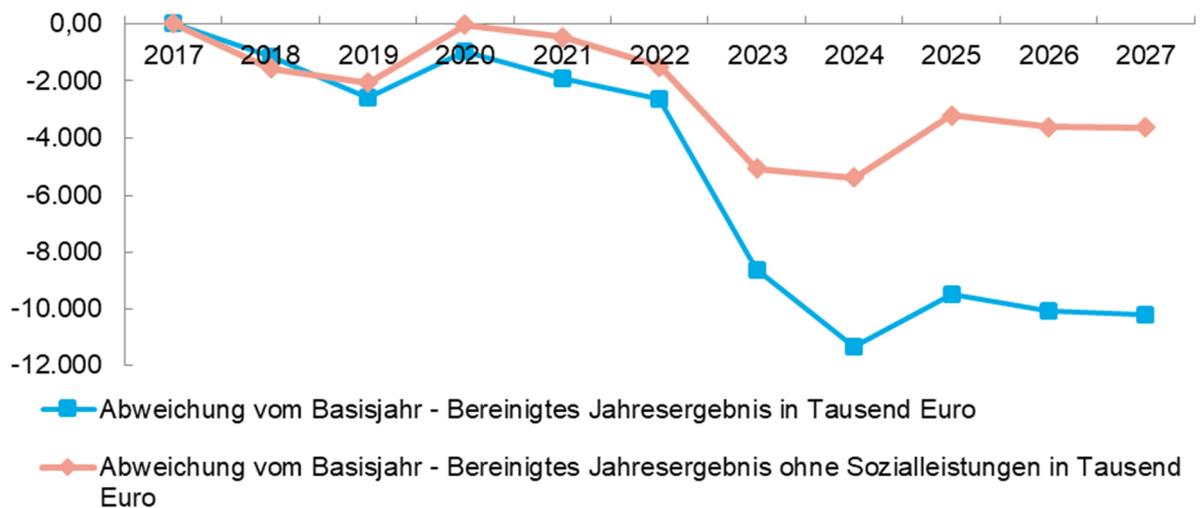
Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2027*



*2017 bis 2022 IST, 2023 bis 2027 PLAN.

Ausgehend von 2017 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse um 10,21 Mio. Euro bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2027. Dies ist im Wesentlichen durch die steigenden Sozialleistungen bedingt, wie die alternative Betrachtung ohne diese Aufwendungen zeigt: Das Delta in der obigen Betrachtung beträgt 6,57 Mio. Euro.

Die Überschüsse ab 2018 sind insofern überwiegend auf die gute konjunkturelle Entwicklung bei der Einkommensteuer sowie Gewerbesteuer inklusive von Sondereffekten zurückzuführen.

Die aktuelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2023 verläuft nach Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses deutlich positiver als erwartet. Neben höheren Gewerbesteuererträgen ist die Auflösung einer in 2021 gebildeten Rückstellung aufgrund der ungewöhnlich hohen Steuerkraft vorgesehen. Die gpaNRW hat diese in den entsprechenden Jahren als Sondereffekt bereinigt. Mit Blick auf die geplanten Defizite wird jedoch deutlich, dass die Stadt Salzkotten konsolidieren sollte. Als erste Konsolidierungsmaßnahme hat die Stadt Salzkotten z. B. die Grundsteuerhebesätze auf das fiktive Niveau des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2024 NRW (GFG 2024) angehoben. Zudem aktualisiere die Stadt auskunftsgemäß Beitrags- und Gebührensatzungen regelmäßig. Damit will sie sicherstellen, dass den mit den jeweiligen Aufgaben verbundenen Kosten entsprechende Erträge gegenüberstehen.

Weitere Auswirkungen auf die Jahresergebnisse können sich durch den Statuswechsel der Stadt Salzkotten ab 2025 ergeben. Als dann mittlere kreisangehörige Stadt wird sie zusätzliche Aufgaben wahrnehmen. Zum Abschluss unserer Prüfung stand noch nicht abschließend fest, welche Aufgaben gegebenenfalls durch den Kreis Paderborn weiter übernommen werden. Insofern ist die aktuelle Planung ab dem Haushaltsjahr 2025 mit entsprechenden Ungewissheiten verbunden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

Hebesätze	Salzkotten	Kreis Paderborn	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse	fiktive Hebesätze GFG 2023	fiktive Hebesätze GFG 2024
Grundsteuer A	240	270	271	301	254	259
Grundsteuer B	443	468	503	571	493	501
Gewerbesteuer	418	415	428	417	416	416

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 18.000 bis unter 25.000 Einwohnern

Mit der Haushaltssatzung 2024 hat die Stadt Salzkotten die Hebesätze der Grundsteuer A und B auf das Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2024 angehoben. Damit vermeidet sie Ertragsverluste nach städtischen Berechnungen von rund 0,49 Mio. Euro, die sich gegenüber der angenommenen Steuerkraft aufgrund der fiktiven Hebesätze ergeben hätten.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Jahresabschlüsse stellt die Stadt Salzkotten fristgerecht fest. Alle erforderlichen Gesamtabchlüsse liegen vor. Die Stadt zeigt die Haushaltssatzung fristgerecht an.

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 Salzkotten berät und beschließt die Haushaltsplanung des Folgejahres jeweils im Dezember. Damit kommt sie der gesetzlichen Verpflichtung zur Anzeige der Haushaltssatzung gemäß § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW nach und ist direkt zu Beginn eines Haushaltsjahres voll handlungsfähig.

Der letzte Jahresabschluss 2022 wurde nach der bisherigen gesetzlichen Regelung fast fristgerecht im April 2023 dem Rat zugeleitet. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgte zuletzt fristgerecht im Sinne des § 96 Abs. 1 GO NRW.

Damit liegen den Entscheidungstragenden der Stadt Salzkotten die wesentlichen Informationen zur haushaltswirtschaftlichen Lage zeitnah vor. Unterjährig ergänzt der Fachbereich Finanzen wesentliche Entwicklungen der Ertragslage durch interne Statusberichte.

Klassische, systematisierte Budgetberichte im Sinne eines internen Finanzberichtswesens erstellt die Stadt Salzkotten bislang nicht. Der Fachbereich II Finanzen sei aufgrund der zentralen Buchhaltung grundsätzlich gut informiert. Zudem erfolge eine wöchentliche Überprüfung der Entwicklung der Gewerbesteuererträge. Für eine sachgerechte Liquiditätsplanung müssen die Fachbereiche ab einer bestimmten Höhe Ein- und Auszahlungen anmelden. Daneben nutzt der Fachbereich Finanzen den mehrmals wöchentlich stattfindenden Austausch der Fachbereichsleitungen zur haushaltswirtschaftlichen Steuerung. Dies beinhaltet den Austausch zu wesentlichen Maßnahmen, z. B. im Bereich Stadtentwicklung und der Bauunterhaltung. So seien alle betreffenden Fachbereiche auskunftsgemäß umfassend informiert und können entsprechende Maßnahmen bei Planabweichungen einleiten.

Bei Bedarf sowie in Ausnahmesituationen berichtet die Verwaltung direkt dem Hauptausschuss und/oder Stadtrat.

Die Verpflichtung einen Gesamtabchluss aufzustellen ist seit 2019 entfallen. Die Stadt Salzkotten erfüllt die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses gemäß § 116a GO NRW. Die Stadt prüft jährlich mit dem Jahresabschluss, ob die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen weiter vorliegen. Sie erstellt jährliche Beteiligungsberichte, die die wesentlichen Informationen zu den Verflechtungen und wirtschaftlichen Entwicklungen enthalten.

Derzeit setzt die Stadt Salzkotten den digitalen Rechnungs-Workflow um. Dazu hat sie ein mit ihrer Software für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung kompatibles Dokumentenmanagementsystem erworben. Im Anschluss beabsichtigt der Fachbereich Finanzen, das interne Controlling und Berichtswesen in einem sachgerechten Umfang auszubauen beziehungsweise zu systematisieren.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Salzkotten hat Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen getroffen. Sie überträgt regelmäßig ordentliche Aufwendungen sowie konsumtive und investive Auszahlungsermächtigungen. Die investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie durchschnittlich nur zu rund 44 Prozent aus.

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

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

Die Stadt Salzkotten überträgt gemäß § 22 Abs. KomHVO NRW nicht verbrauchte Ansätze ins Folgejahr. Dazu hat sie im August 2016 schriftliche Regelungen getroffen.

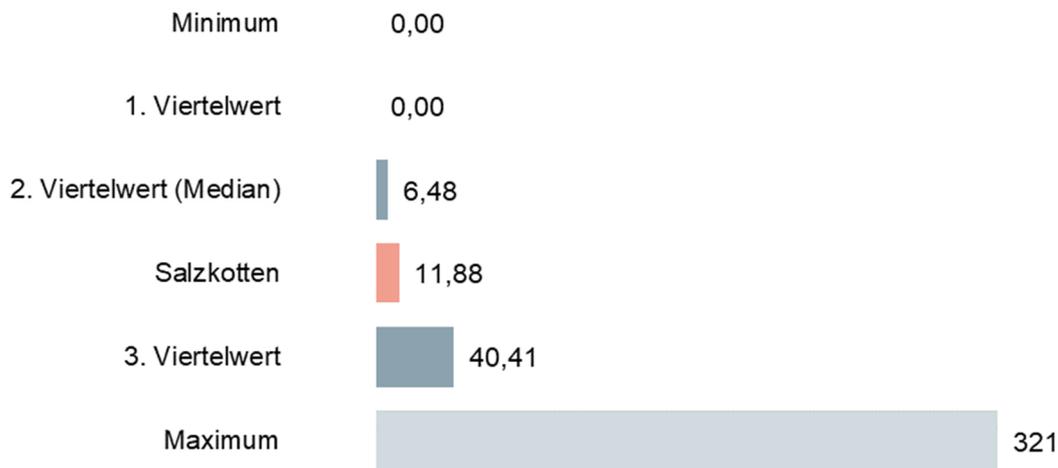
Ordentliche Aufwendungen Stadt Salzkotten 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	49.006	49.408	52.589	54.952	56.106
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	38	228	26	187	298
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,08	0,46	0,05	0,34	0,53
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	49.044	49.636	52.615	55.139	56.403
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,08	0,46	0,05	0,34	0,53
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	48.768	50.643	51.917	55.647	56.230

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,44	102	98,67	101	99,69

Die Stadt Salzkotten überträgt jährlich Ansätze für ordentliche Aufwendungen. Im Schnitt erhöhen sich die fortgeschriebenen Haushaltsansätze dadurch um rund 0,30 Prozent. Mit Ausnahme der Haushaltsjahre 2019 und 2021 blieb die Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze hinter der Planung zurück. Die Überschreitung der Ansätze in den Haushaltsjahren 2019 und 2021 hängt mit Rückstellungsbildungen für Personalwechsel beziehungsweise für künftige Belastungen aufgrund der hohen Steuerkraft zusammen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2022



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



Zwölf der Vergleichskommunen übertrugen keine ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr. Daher positioniert sich die Stadt Salzkotten oberhalb der Hälfte der Kommunen mit den geringsten Übertragungen.

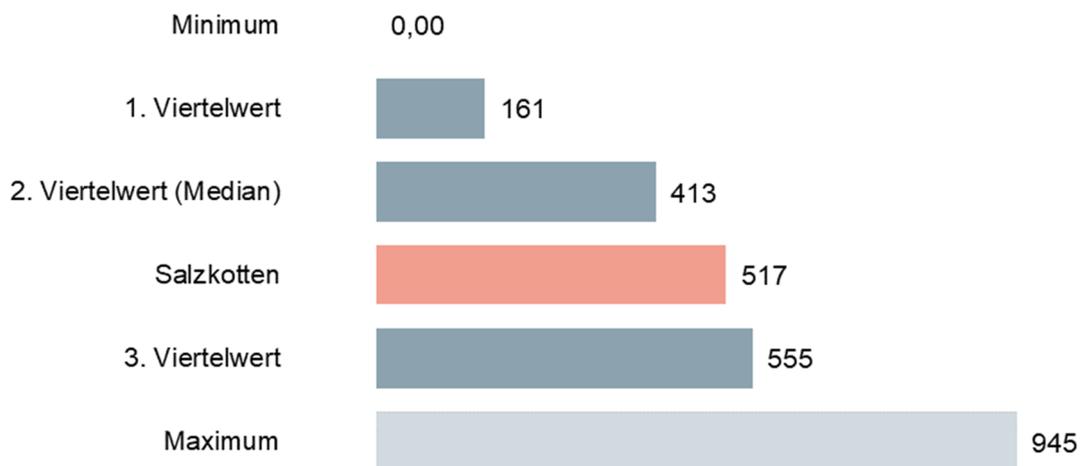
Ein grundsätzlich gleiches Bild zeigen die in Salzkotten jährlich vorgenommenen Ermächtigungsübertragungen bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieses betrifft insbesondere dem Umfang der jährlichen Ermächtigungsübertragungen und die Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Investive Auszahlungen Stadt Salzkotten 2018 bis 2022

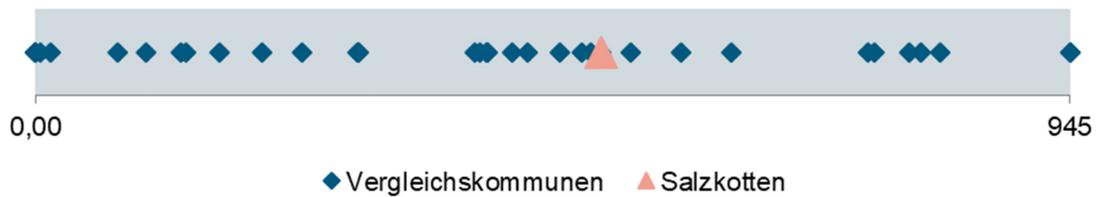
Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.572	12.668	16.510	20.946	15.723
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.245	3.877	5.748	7.320	12.937
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	37,86	30,60	34,81	34,95	82,28
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	11.817	16.545	22.258	28.266	28.660
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	27,46	23,43	25,82	25,90	45,14
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.255	6.216	10.736	10.014	10.542
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	61,39	37,57	48,24	35,43	36,78

Die investiven Ermächtigungsübertragungen haben sich seit 2018 jährlich deutlich erhöht. Diese erhöhen den jeweiligen Haushaltsansatz um durchschnittlich rund 44 Prozent. Gleichzeitig ist die Umsetzung der damit zu finanzierenden Maßnahmen insgesamt rückläufig. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze hat die Stadt Salzkotten durchschnittlich nur zu rund 44 Prozent in Anspruch genommen. Teilweise wurden Mittel für investive Maßnahmen über mehrere Jahre übertragen, ehe sie verwandt oder abgesetzt wurden. Bei den zahlreichen Maßnahmen ragen die Ermächtigungsübertragungen für den Rathausneubau bzw. die -sanierung und den Glasfaserausbau mit zuletzt 3,28 Mio. Euro und 3,32 Mio. Euro heraus. Dieser dauert aufgrund des kreisweiten Verfahrens entsprechend lange und zog hohe Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre nach sich.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2022



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



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass derzeit der überwiegende Teil der Kommunen hohe investive Ermächtigungen überträgt. Die Stadt Salzkotten überträgt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Ermächtigungen für investive Auszahlungen.

Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Damit kann Salzkotten im Durchschnitt lediglich rund 44 Prozent des fortgeschriebenen Investitionsvolumens umsetzen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022

Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,78	10,29	22,40	36,78	43,44	81,43	31

Die geringe Inanspruchnahme bei vielen Kommunen und so auch in Salzkotten liegt zum einen am gestiegenen geplanten Investitionsvolumen. Zudem ergeben sich in Salzkotten wie oben erwähnt unter anderem langwierige Planungs- und Umsetzungszeiträume. Darüber hinaus verzögern sich wie bei vielen anderen Kommunen Baumaßnahmen, beispielsweise aufgrund des Fachkräftemangels.

Auch die Folgejahre sind betroffen: Die Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2023 liegen bei 11,35 Mio. Euro. Die Stadt Salzkotten plant zudem weitere Auszahlungen für Investitionen zwischen 2023 und 2027 in Höhe von rund 56 Mio. Euro.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen 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. Um die Ermächtigungsübertragungen zu regulieren, setzt die Stadt Salzkotten verstärkt auf Verpflichtungsermächtigungen für das nächste Haushaltsjahr. Auch dies ist ein Weg, um das erste Jahr der Haushaltsplanung nicht zu überfrachten. Dennoch reicht das aktuell noch nicht aus, um die investiven Ermächtigungsübertragungen merklich zu verringern. Politik und Verwaltung der Stadt Salzkotten sollten darauf hinwirken, dass investive Auszahlungen nur dann veranschlagt werden, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Damit kann die Stadt auch ihr Liquiditätsmanagement besser aussteuern.

→ Empfehlung

Die Stadt Salzkotten sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.

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

- Die Stadt Salzkotten hat zwar strategische Vorgaben zur Akquise von Fördermitteln getroffen. Eine Dienstanweisung oder Richtlinie für das Fördermittelmanagement liegt noch nicht vor. Diese wird sie noch verbindlich schriftlich fixieren, um den Prozess transparent für alle Beteiligten darzustellen.

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

Die Stadt Salzkotten akquiriert Fördermittel dezentral in den Fachbereichen und Fachdiensten. Dazu prüfen die zuständigen Stellen bei jeder geplanten Investitionsmaßnahme die Möglichkeit einer Förderung. Dies erfolgt bislang als zentrale Vorgabe des Fachbereichs Finanzen. Im Rahmen der Haushaltsplanung schreibt dieser die Fachbereiche an, mit der Bitte, die Haushaltsansätze zu ermitteln und anzumelden. Die zuständigen Stellen prüfen, ob Förderungen in Frage kommen, beantragen die Mittel und sind unter Begleitung des Fachbereichs Finanzen für den weiteren Prozess verantwortlich.

Die Stadt Salzkotten hat bei der Fördermittelakquise auch externe Beratungen in Anspruch genommen, zum Beispiel durch die zuständige Bezirksregierung. Darüber hinaus ist sie Mitglied in verschiedenen Netzwerken, informiert sich mittels Förderdatenbanken sowie Schnellbriefen der kommunalen Verbände.

Teilweise sind Fördermittelanträge gescheitert, unter anderem, weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war oder Fristen bei umfassenden Antragsverfahren zu kurz waren. Die Förderverfahren werden von der Stadt Salzkotten oftmals als sehr bürokratisch und kleinteilig bewertet. Zur Finanzierung städtischer Maßnahmen seien diese allerdings trotz des damit verbundenen Aufwands alternativlos. Die Förderfähigkeit geplanter Maßnahmen wird auskunftsgemäß regelmäßig geprüft beziehungsweise wie oben genannt im Prozess der Haushaltsplanung berücksichtigt. Diese strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise hat die Stadt Salzkotten bislang nicht verbindlich verschriftlicht, beabsichtigt aber dies kurzfristig nachzuholen. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Fachbereichen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nur deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre bereits gelebten strategischen Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Salzkotten dezentral unter Begleitung des Fachbereichs Finanzen. Ein förderbezogenes Controlling ist bislang nicht vorhanden.

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 Fördermittelbewirtschaftung bei der Stadt Salzkotten findet wie die Akquise in den zuständigen Fachbereichen dezentral statt. Diese sind dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen der Förderbescheide sowie damit verbundene Fristen und Dokumentationspflichten eingehalten werden. Dieses gilt auch für den Abruf der Fördermittel, das Festhalten der Projektumsetzung sowie das Erstellen der Verwendungsnachweise. Ein förderbezogenes Controlling ist nicht installiert. Bei der Stadt Salzkotten leitet das Vorzimmer des Bürgermeisters den Schriftverkehr im Zusammenhang mit Fördermitteln an die zuständigen Fachbereiche und Organisationseinheiten weiter. Gleichzeitig erhält der Fachbereich Finanzen diese Informationen zur Kenntnis. Weiterer Austausch ist derzeit über wöchentliche Sitzungen der Fachbereichsleitungen gewährleistet. Aktuell erstellt die Stadt keine standardisierten Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte oder zur Einhaltung des Budgets. Bei Bedarf wird dazu in den zuständigen politischen Gremien berichtet.

Auskunftsgemäß ruft die Stadt Salzkotten die Fördermittel rechtzeitig ab. Rückforderungen von Fördermitteln seien die Ausnahme beziehungsweise im Einzelfall erfolgt. Die Dokumentation der Projektumsetzung erfolge lückenlos und Verwendungsnachweise würden üblicherweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Eine zentrale Übersicht, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden, besteht derzeit nicht bei der Stadt Salzkotten. Auskunftsgemäß reiche der bisherige Austausch dazu aus, dass alle Beteiligten der Verwaltung und der Verwaltungsvorstand über den aktuellen Stand der Projekte informiert sind.

Eine solche zentrale Übersicht kann aus Sicht der gpaNRW die Verwaltung der Fördermittel und betreffenden Projekte vereinfachen. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

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

Auf Grundlage dieser Daten kann die Stadt Salzkotten ein förderbezogenes - und in Abwägung mit zur Verfügung stehenden Ressourcen - angemessenes Berichtswesen aufbauen. Die Berichte können beispielsweise anlässlich von Projekt-Meilensteinen der Fördermaßnahmen oder in regelmäßigen Intervallen erfolgen. Dabei sollte der Aufwand sachgerecht bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten hat aufgrund ihrer bisherigen Prozessgestaltung und des regelmäßigen Austausches auf Leitungsebene einen Überblick über alle Fördermaßnahmen. Wir empfehlen, diese Informationen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.

Auf dieser Basis kann die Stadt ein bedarfsgerechtes Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

- Die Stadt Salzkotten hat bislang keine schriftlichen Regelungen zu ihrem Kreditmanagement getroffen.

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 Stadt Salzkotten zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	2.015
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	156
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	5
Anzahl Kreditgeber	1

Mit Ausnahme eines Kreditvertrages für investive Kreditverbindlichkeiten handelt es sich um Mittel des Förderprogrammes Gute Schule 2020. Diese werden in der Bilanz der Stadt Salzkotten zwar ausgewiesen, die Zins- und Tilgungsleistungen trägt hingegen das Land NRW.

Die **Stadt Salzkotten** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Die Stadt Salzkotten hat im Kernhaushalt niedrige Kreditverbindlichkeiten zur Finanzierung von Investitionen. Diese sollten zudem in 2024 vollständig getilgt werden. Auf eine in 2023 veranschlagte Kreditaufnahme wurde letztendlich verzichtet. Mittelfristig sind keine Kreditaufnahmen geplant.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Salzkotten verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Salzkotten Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Salzkotten gehören.
- Die Stadt Salzkotten sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Salzkotten bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Salzkotten regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

- Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Salzkotten kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Salzkotten in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹¹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹²

Die Stadt Salzkotten wird sich perspektivisch aufgrund der sich verschlechternden Rahmenbedingungen mit Kreditaufnahmen auseinandersetzen. Derzeit gelten die Regelungen zur Aufnahme von Krediten zur Sicherung der Liquidität in § 25 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung. Die Stadt hat erste Überlegungen für eine Dienstanweisung zum Umgang mit Krediten bereits in einem Entwurf zusammengefasst. Diese sollte sie mit Blick auf gegebenenfalls mittelfristig erforderliche Kreditaufnahmen unter Berücksichtigung der obigen Hinweise noch entsprechend schriftlich fixieren.

1.4.5.2 Anlagemanagement

- ➔ Die Stadt Salzkotten hat bisher keine verschriftlichten Regelungen zum Umgang mit Geldanlagen getroffen.

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

Geldmittel und -anlagen Stadt Salzkotten zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	17.414
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0

¹¹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹² 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.

Kennzahlen	2022
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	5.212
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	5.212
Ausleihungen	21

Bis 2023 ist die Liquiditätslage der **Stadt Salzkotten** sehr gut. Zum 31. Dezember 2023 stehen nunmehr rund 5,18 Mio. Euro an liquiden Mitteln zur Verfügung. Weitere 7,50 Mio. Euro hat die Stadt als Festgelder angelegt. Aufgrund der guten Liquiditätslage sah die Stadt bislang eher die Notwendigkeit, eine Anlagerichtlinie zu erstellen beziehungsweise diese in die oben genannte Dienstanweisung für den Umgang mit Kreditaufnahmen zu integrieren.

Nach Abwägung verschiedener Möglichkeiten und Einholung von Angeboten legt die Stadt auskunftsgemäß kurzfristig nicht benötigte Mittel in der Regel bei regionalen Banken an. Außerdem führt sie dem oben angeführten Pensionsfonds jährlich entsprechende Beträge zu, um künftige Pensionsverpflichtungen leisten zu können. Sie beabsichtigt, die anstehenden Investitionen mit den vorhandenen liquiden Mitteln zu finanzieren sowie den einzigen noch laufenden Investitionskredit des Kernhaushaltes in 2024 vollständig abzulösen.

Die Stadt Salzkotten hat bislang keine Regelungen zur Geldanlage fixiert. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Salzkotten verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Salzkotten gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Salzkotten kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der

Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹³ könnten Vorgaben getroffen werden.

- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

→ **Empfehlung**

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

¹³ 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 Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Finanzen – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
		E0.1	Die Stadt Salzkotten sollte künftig bei der Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen verstärkt die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW berücksichtigen.	67
		E0.2	Die Stadt Salzkotten sollte ihre bereits gelebten strategischen Zielvorgaben sowie die notwendigen Verfahrensschritte und Standards zur Akquise von Fördermitteln verbindlich schriftlich festlegen.	69
		E0.3	Die Stadt Salzkotten hat aufgrund ihrer bisherigen Prozessgestaltung und des regelmäßigen Austausches auf Leitungsebene einen Überblick über alle Fördermaßnahmen. Wir empfehlen, diese Informationen in einer zentralen Übersicht zusammenzufassen. Eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln mit Angaben zu Fördersummen, Auflagen, Fristen und Fortschritt kann die beteiligten Fachbereiche weiter unterstützen.	70
		E0.4	Die Stadt Salzkotten sollte sich für ihr Kredit- und Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Salzkotten 2016	Salzkotten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	102	109	96,13	101	105	107	118	36
Eigenkapitalquote 1	41,78	42,26	7,67	26,47	38,79	42,20	65,54	35
Eigenkapitalquote 2	81,41	76,14	28,32	57,10	66,08	76,50	88,48	35
Fehlbetragsquote	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	29,80	22,89	17,96	24,82	30,18	35,91	54,36	37
Abschreibungsintensität	10,20	9,54	5,07	7,58	8,96	10,15	11,38	34
Drittfinanzierungsquote	76,90	67,57	25,93	52,23	62,00	69,14	85,62	31
Investitionsquote	104,80	115	46,48	93,99	138	172	424	35
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	96,30	99,81	62,74	85,91	95,25	101	118	37
Liquidität 2. Grades	105,40	116	20,09	66,61	140	219	1.050	34
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,70	7,75	1,80	3,98	6,50	8,66	26,96	34
Zinslastquote	0,20	0,04	0,00	0,19	0,50	0,91	3,40	36
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	56,00	59,70	39,68	53,45	62,48	69,45	78,74	36
Zuwendungsquote	27,10	26,26	7,01	12,78	18,71	26,83	42,05	36
Personalintensität	22,90	25,61	10,87	15,32	17,33	19,76	25,61	36
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,10	14,28	10,09	16,32	18,09	21,14	30,29	36

Kennzahlen	Salzkotten 2016	Salzkotten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	47,60	44,35	38,21	43,65	46,92	49,47	54,59	36

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 Salzkotten in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	433	1.776	1.781	4.448	5.598	
Gewerbesteuern	10.780	11.265	10.080	16.457	16.241	12.964
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.093	12.492	11.934	13.011	13.353	12.577
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.595	1.768	1.939	2.055	1.814	1.834
Schlüsselzuweisungen	3.261	5.141	3.922	3.690	4.054	4.014
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.472	1.444	2.805	1.536	1.287	1.709
davon Kompensationsleistungen Familienleistungsausgleich	1.146	1.178	1.067	1.210	1.287	1.177
davon Erstattung aus der Abrechnung der Einheitslasten	327	266	274	326	0	239
davon Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	1.464	0	0	293
Summe der Erträge	29.201	32.109	30.679	36.749	36.750	33.098
Allgemeine Kreisumlage	11.023	11.247	11.999	11.698	12.113	11.616
Steuerbeteiligungen	1.770	1.697	808	1.446	1.338	1.338

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
davon Gewerbesteuerumlage	907	928	808	1.446	1.338	1.085
davon Finanzierungsbeteiligung Deutsche Einheit	863	769	0	0	0	326
Summe der Aufwendungen	12.794	12.944	12.807	13.144	13.451	13.028
Saldo	16.407	19.165	17.872	23.605	23.299	20.070

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	78.040	78.473	80.249	82.030	85.919	91.518
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	78.040	78.473	80.249	82.030	85.919	91.518
Sonderposten für Zuwendungen	48.652	50.343	49.629	50.071	54.303	53.172
Sonderposten für Beiträge	23.660	23.055	22.290	21.482	20.830	20.200
Eigenkapital 2	150.352	151.871	152.168	153.584	161.053	164.890
Bilanzsumme	187.415	189.676	196.639	199.156	208.251	216.568

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2017**	2018**	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt			18.026	18.980	17.143	18.889
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen			0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen			0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen			0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2017**	2018**	2019	2020	2021	2022
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen			0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen			0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen			0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen			0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen			271	222	224	224
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*			7.612	6.673	5.985	4.884
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander			343	351	252	252
Gesamtverbindlichkeiten / Verbindlichkeiten Konzern Kommune	20.508	21.002	25.023	25.081	22.652	23.297

*Sondervermögen Eigenbetrieb Stadtwerke Salzkotten mit Wasserwerk, Abwasserwerk, Bäderbetrieb und Energiebetrieb

**Gesamtverbindlichkeiten aus Gesamtabschluss 2017 und 2018

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	-85,10	433	1.776	1.781	4.448	5.598	-3.973	-5.414	-3.449	-3.305	-2.836
Gewerbesteuer	10.207	10.780	11.265	10.080	16.457	16.241	14.000	14.000	14.100	14.200	14.300
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.060	12.093	12.492	11.934	13.011	13.353	14.000	14.475	15.475	16.325	17.045
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.835	1.595	1.768	1.939	2.055	1.814	1.862	2.000	2.055	2.095	2.135
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.824	3.261	5.141	3.922	3.690	4.054	0,00	4.468	4.000	4.000	4.000
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.163	1.472	1.444	2.805	1.536	1.287	1.421	1.451	1.500	1.545	1.580
Summe der Erträge	27.088	29.201	32.109	30.679	36.749	36.750	31.283	36.394	37.130	38.165	39.060
Allgemeine Kreisumlage	10.700	11.023	11.247	11.999	11.698	12.113	12.759	14.489	15.067	15.368	15.675
Steuerbeteiligungen	1.656	1.770	1.697	808	1.446	1.338	1.172	1.172	1.181	1.189	1.197
Summe der Aufwendungen	12.356	12.794	12.944	12.807	13.144	13.451	13.931	15.661	16.248	16.557	16.872
Saldo der Bereinigungen	14.732	16.407	19.165	17.872	23.605	23.299	17.352	20.733	20.882	21.608	22.188
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	-297	-2.442	-267	2.145	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.817	-15.975	-17.389	-15.794	-16.715	-17.434	-23.470	-26.147	-24.331	-24.913	-25.024
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.157	-2.572	-976	-1.897	-2.616	-8.653	-11.329	-9.514	-10.096	-10.207

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Salzkotten in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.817	-15.975	-17.389	-15.794	-16.715	-17.434	-23.470	-26.147	-24.331	-24.913	-25.024
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-433	-396	-831	-530	-538	45,97	-1.256	-1.260	-1.461	-1.479	-1.498
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.551	-1.530	-1.545	-1.208	-969	-1.635	-2.375	-2.611	-2.574	-2.521	-2.382
Jugendamtsumlage	5.887	5.547	6.010	7.073	7.801	7.405	7.830	9.954	10.153	10.356	10.563
Saldo aus Sozialleistungen	-7.871	-7.473	-8.386	-8.810	-9.308	-8.994	-11.461	-13.825	-14.189	-14.356	-14.443
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.946	-8.502	-9.004	-6.984	-7.407	-8.439	-12.009	-12.322	-10.143	-10.557	-10.581
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.555	-2.057	-37,21	-460	-1.493	-5.063	-5.376	-3.196	-3.611	-3.635

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Salzkotten 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 Salzkotten hat ihre Vergabeverfahren dezentral organisiert. Damit muss in jedem Fachbereich, der Vergaben durchführt, vergaberechtliches Fachwissen vorgehalten werden. Das Submissionsverfahren ist zentralisiert, um für diese Tätigkeiten, die Auftragsabwicklung von der vergaberechtlichen Seite zu trennen.

Die Organisation des Vergabewesens hat die Stadt Salzkotten in ihrer Vergabeordnung geregelt. Diese Regelungen hat sie zuletzt 2023 aktualisiert. Die gpaNRW empfiehlt, die Zuständigkeiten für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Vergabeverfahrens verbindlich zu regeln. Dieses Erfordernis belegt die Maßnahmenbetrachtungen, die hin und wieder fehlende Arbeitsschritte belegt. Die Stadt Salzkotten überlegt derzeit, ob und wie sie die Vergabeverfahren zukünftig zentral abwickeln kann.

Eine regelmäßige Prüfung der durchgeführten Vergaben findet in Salzkotten bisher nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Spätestens mit den Anforderungen an eine mittlere kreisangehörige Kommunen ab dem Jahr 2025 muss die Stadt eine örtliche Rechnungsprüfung einrichten. Diese wird dann unter anderem für die Vergabepfung zuständig sein. Alternativ kann sich die Stadt Salzkotten einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit bedienen.

Eine regelmäßige Analyse der Nachträge oder Auftragsänderungen findet in Salzkotten ebenfalls nicht statt. Eine Auswertung der Ursachen für Nachträge könnte unter anderem Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses bieten.

Die Stadt Salzkotten sollte ihre Regelungen zur Korruptionsprävention in einer entsprechenden Dienstanweisung bündeln. Die Beschäftigten hätten dann den Vorteil, alle korruptionspräventiven Maßnahmen auf einen Blick zusammengefasst zu haben. Die Stadt hat bereits einen Gefährdungsatlas erstellt, den sie in der nächsten Zeit vervollständigen wird. Auch zum Umgang mit Hinweisen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz hat sich Stadt Gedanken gemacht und Meldewege geschaffen.

Sponsoringleistungen werden in Salzkotten schwerpunktmäßig über die Servicestelle Wirtschaft, Kommunikation und Marketing abgewickelt. Ein einheitliches Vorgehen ist bisher nicht

vorgeschrieben. Die Stadt sollte Regelungen vorgeben, wie mit entsprechenden Angeboten und Leistungen umgegangen wird.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte

eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Stadt Salzkotten hat bisher keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Fachbereiche sind für viele Aufgaben im Vergabeverfahren zuständig. Die geltende Vergabeordnung der Stadt enthält keine Festlegung der Zuständigkeiten für die durchzuführenden Verfahrensschritte.

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

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

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

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

Eine zentrale Vergabestelle hat die **Stadt Salzkotten** bisher nicht eingerichtet. Die Abwicklung der Vergabeverfahren erfolgt dezentral in den verschiedenen Fachbereichen und Fachdiensten. Im Fachbereich IV Stadtentwicklung stellt eine auf die formalen Erfordernisse des Vergabeverfahrens spezialisierte Fachkraft die Bearbeitung dieser Verfahrensschritte sicher.

Gleichwohl hat die Stadt die Vorteile einer zentralen Einheit erkannt. Bei kleineren Beschaffungen oder dem Einkauf von Möbeln oder Schul-Informationstechnik nutzt die Stadt Salzkotten einen externen Dienstleister, der den teilnehmenden Mitgliedskommunen über Rahmenverträge verschiedene Artikelgruppen ausschreibt.

Die Durchführung von Vergabeverfahren in den verschiedenen Fachbereichen setzt voraus, dass umfassendes vergaberechtliches Fachwissen in allen diesen Fachbereichen, die mit Vergaben befasst sind, dezentral vorgehalten wird. Das Vergabewesen ist sehr komplex, besser wäre daher eine zentrale Abwicklung der Verfahren. Auch das Vorhalten von aktuellem Fachwissen ist einfacher, wenn die Vergabeverfahren auf wenige Fachkräfte beschränkt wäre. Die Stadt Salzkotten nutzt einheitliche Vordrucke, um das Verfahren weitestgehend zu standardisieren.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer zentralen Vergabestelle:

- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert bearbeitet.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden.
- Die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten beziehungsweise Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte prüfen und entscheiden, ob sie ihre Vergabeverfahren zentralisiert oder über eine interkommunale Zusammenarbeit eine zentrale Vergabestelle nutzen kann.

Im Rahmen des Abschlussgesprächs teilte die Stadt Salzkotten mit, dass sie eine zentrale Vergabestelle einrichten möchte. In den nächsten Monaten wird die Stadt überlegen, in welchem Fachbereich diese angesiedelt wird und welche Regelungen dazu zu treffen sind. Die geplante Zentralisierung der Vergabeverfahren begrüßt die gpaNRW.

Insgesamt sollte eine zentrale Vergabestelle folgende wesentliche Aufgaben bei der Betreuung von Vergabeverfahren haben:

- Gestaltung der internen Vergaberegeln durch eine Dienstanweisung Vergabe,
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen, gegebenenfalls nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),

- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge beziehungsweise Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation sowie
- Bearbeitung von Vergaberügen beziehungsweise -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Für Submissionen hat die Stadt Salzkotten eine zentrale Submissionsstelle im Fachbereich Finanzen eingerichtet. Die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung ist gerade bei der Submission sehr wichtig. Die Stadt setzt in der zentralen Submissionsstelle Mitarbeitende ein, die nicht mit der Ausführung von Maßnahmen bedacht sind.

Vergabedienstleistung

Grundlage für die Vergabeverfahren ist die Vergabeordnung der Stadt Salzkotten (DA). Diese ist zum 28. Februar 2000 in Kraft getreten und wird regelmäßig hinsichtlich der Wertgrenzen aktualisiert, zuletzt im Dezember 2023. Die Fachbereiche II Finanzen, I Zentrale Dienste und IV Stadtentwicklung der Stadt Salzkotten sind für Änderungen der Dienstleistung zuständig.

Aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl wird die Stadt Salzkotten gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 GO NRW mit dem Jahr 2025 eine mittlere kreisangehörige Kommune. Damit einher geht die Pflicht zur Übernahme von weiteren Aufgaben. In diesem Zuge wird die Stadt ihre vorhandenen Dienstleistungen überarbeiten. Auch die Überarbeitung der DA Vergabe ist geplant. Bisher verweist die Stadt in ihrer Vergabeordnung noch nicht auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV), die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) oder die Vergabegrundsätze für Gemeinden (Kommunale Vergabegrundsätze, RdErl vom 28. August 2018, in der jeweils aktuellen Fassung). Dies sollte sie mit der Anpassung der Dienstleistung ändern.

In der Dienstleistung Salzkottens sind keine Zuständigkeiten festgelegt, darunter fällt auch die Zuständigkeit für die Anforderung notwendiger Registerauszüge. Dieser Arbeitsschritt wird in Salzkotten von der jeweiligen Bedarfsstelle übernommen. Die Maßnahmenbetrachtung hat gezeigt, dass eine konkrete Festlegung, wer diese Tätigkeit übernimmt, sinnvoll ist (siehe Kapitel 2.7).

Bis zur Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) am 01. Juni 2022 wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sogenannte Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Zudem war gemäß § 19 Abs. 4

Mindestlohngesetzes (MiLoG)¹⁴ bei Aufträgen ab einer Höhe von 30.000 Euro (netto) vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen.

Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister. Dies wurde durch die Abfragepflicht nach dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) ersetzt. Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine Überführung der Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen. Wir empfehlen, parallel weiterhin einen Gewerbezentralregisterauszug anzufordern.

Bei Bauleistungen mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, die nicht beschränkt ausgeschrieben werden, hat der Auftraggeber fortlaufend auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil nach § 20 Abs. 4 VOB/A mit einer sogenannten ex-ante-Veröffentlichung zu informieren. Im Gesetzeswortlaut der VOB/A ist die ex-ante-Veröffentlichung nur für beschränkte Ausschreibungen berücksichtigt. Die ex-ante-Veröffentlichung hat in einer angemessenen Frist vor dem Versand beziehungsweise vor der elektronischen Freigabe der Vergabeunterlagen an die ausgewählten Unternehmen zu erfolgen.

Außerdem ist über die Zuschlagserteilung aus einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder freihändigen Vergabe/Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb sowie bei europaweiten Verfahren zu informieren (sog. ex-post-Veröffentlichung). Von der ex-post-Bekanntmachung kann abgesehen werden, wenn

- bei Dienst- und Lieferleistungen der Auftragswert unter 25.000 Euro liegt und
- bei Bauleistungen der Auftragswert bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb 25.000 Euro oder der Auftragswert bei freihändigen Vergaben 15.000 Euro nicht übersteigt.

Sinn und Zweck dieser Informationspflichten ist die Schaffung von Transparenz, wenn von einer öffentlichen Ausschreibung oder dem Vorschalten eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbes abgesehen werden soll beziehungsweise abgesehen wurde. Zu den beiden Veröffentlichungspflichten hat die Stadt Salzkotten bisher keine Regelungen in ihrer Dienstanweisung vorgesehen.

Auch hat die Praxis die Dienstanweisung inzwischen eingeholt. § 9 der Vergabeordnung macht Vorgaben zum Sammeln von Angebotsumschlägen und dem Perforieren der Angebote. Dies trifft bei der Vielzahl an elektronisch eingeholten Angeboten nicht mehr ausschließlich zu.

¹⁴ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre Dienstanweisung aktualisieren und festlegen, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Zudem sollte sie vor der Zuschlagserteilung neben der Abfrage des Wettbewerbsregisters zusätzlich eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.

Eine Vergabemanagementsoftware nutzt die Stadt Salzkotten nicht. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Gerade bei der zum Teil verbindlich vorgeschriebenen E-Vergabe ist die Nutzung einer Software eine hilfreiche Unterstützung. Zurzeit wickelt die Stadt Salzkotten die digitale Veröffentlichung, die Bieterkommunikation und auch das Versenden der Unterlagen über ein Portal ab. So ist für die Bieterkommunikation auch sichergestellt, dass die Anfragen über ein zentrales Postfach an die Bedarfsstelle weitergeleitet werden und die Veröffentlichung der Antwort an alle Interessenten erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

Die Vergabeordnung der Stadt Salzkotten enthält keine Vorgaben zur Abnahme von Leistungen. Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die förmliche Abnahme nach § 12 Abs. 4 VOB/B¹⁵ ist bei Bauleistungen die gängigste Abnahmeform, so auch in Salzkotten. Die Stadt erstellt Abnahmeprotokolle und hält auf diesen erkennbare Mängel fest. Nach Angaben der Stadt dokumentiert sie auch die Mängelbeseitigung. Die formelle Abnahme, wie sie die Stadt Salzkotten vornimmt, stellt die rechtssicherste Form der Abnahme dar.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

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

→ **Feststellung**

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ist noch keine örtliche Rechnungsprüfung in der Stadt Salzkotten installiert. Eine Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt bislang nicht.

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

¹⁵ Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

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

Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁷ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁸ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Stadt Salzkotten** hat seit der Auflösung des Rechnungsprüfungsamtes im Jahr 2002 keine Prüfung der Vergaben mehr durchgeführt. Sie nutzt derzeit auch keine andere Möglichkeit, Vergaben prüfen zu lassen. Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig.

Die Stadt Salzkotten ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Stadt die ihr zu Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

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

Die Stadt Salzkotten muss im nächsten Jahr mit dem Wechsel des Status von der kleinen kreisangehörigen zur mittleren kreisangehörigen Kommune nach § 101 GO NRW eine örtliche Rechnungsprüfung einrichten. Alternativ kann sie sich durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Die Stadt Salzkotten wird sich deshalb bis Anfang 2025 entscheiden, ob sie die örtliche Rechnungsprüfung mit eigenen Kräften besetzt und einrichtet, oder ob sie diese Aufgabe über eine interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Städten oder dem Kreis löst.

Die Rechnungsprüfung sollte in die Vergabeverfahren mit einbezogen werden. Durch eine Dienstanweisung sollte die Stadt Salzkotten Folgendes regeln:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der örtlichen Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann gegebenenfalls festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der

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

¹⁸ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.

- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmeterminen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Dies dient der Korruptionsprävention.

Aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Einrichtung oder Nutzung einer örtlichen Rechnungsprüfung durch den anstehenden Statuswechsel der Stadt Salzkotten, wird die Stadt die Empfehlung bis zum Jahr 2025 umsetzen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Salzkotten hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl bietet sie den Beschäftigten im Intranet zahlreiche Orientierungsmöglichkeiten zu dem Thema.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

- *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 gegebenenfalls auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der Bürgermeister der **Stadt Salzkotten** hat mit Schreiben vom 01. Juli 2003 die Regelung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken gegenüber den Beschäftigten der Stadt verfügt. Die Annahme von Geschenken, geldwerten Vorteilen und Bargeld ist danach nicht erlaubt. Eine Ausnahme besteht nur bei Massenwerbeartikeln, bei denen der Werbezweck im Vordergrund steht. Exemplarisch werden Kalender, einfache Kugelschreiber und Schreibblöcke genannt. Die Beschäftigten werden angewiesen, auch diese Dinge abzulehnen, wenn es um auffallend häufige Zuwendungen von Personen handelt, mit denen regelmäßig dienstliche Beziehungen bestehen oder angebahnt werden sollen.

Die Bediensteten dürfen auch Bewirtung und Erfrischungen bei Besprechungen oder repräsentativen Aufgaben annehmen. Das Schreiben enthält konkrete Beispiele, wie sich die Mitarbeitenden bei einem Angebot von Geschenken verhalten sollen. Diese sind grundsätzlich abzulehnen, nimmt der Schenkende das Geschenk nicht wieder mit, entscheidet der Bürgermeister über das weitere Vorgehen.

Neben dieser Regelung enthält das Mitarbeiter/innen-Info-Portal der Stadt Salzkotten Hinweise zum Korruptionsbekämpfungsgesetz. Auf dieser Seite ist auch die Vergabeordnung der Stadt, die oben angegebene Regelung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken vorgibt, hinterlegt, sowie die Anordnung zur Abfrageverpflichtung beim Wettbewerbsregister. Den Beschäftigten wird auf der Seite auch mitgeteilt, dass sie bei Verdachtsfällen jederzeit an die direkte Führungskraft oder die Fachbereichsleitung „Zentrale Dienste“ wenden können. Neue Beschäftigte werden bei Dienstantritt auf die bestehenden Regelungen hingewiesen.

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) enthält konkrete Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten, der Überwachung von Nebentätigkeiten oder einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse. Es ist vorteilhaft, wenn die Kommunen neben einer Vergabeordnung auch über eine Dienstanweisung Korruptionsprävention verfügen. Eine Muster-DA stellt die gpaNRW den Kommunen auf ihrer Homepage zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre auf verschiedene Dienstanweisungen verteilte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Vorschrift zusammenführen. Die Stadt sollte eine entsprechende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²⁰ sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hinweisgebende sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

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

Mit Datum vom 02. Juni 2023 ist das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) des Bundes in Kraft getreten. In seiner Sitzung am 13. Dezember 2023 hat der Landtag NRW das Gesetz zur Ausführung des HinSchG beschlossen worden. Mit der Verkündung im Januar 2024 ist dieses durch die Kommunen anzuwenden. Die Kommunen haben danach interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können.

Die Stadt Salzkotten hat sich ausführlich mit dem Thema auseinandergesetzt. Sie nutzt als Meldekanal das Serviceportal der Stadt Salzkotten, welches digitale Dienstleistungen der Stadt anbietet. Eine Dienstanweisung hat die Stadt erstellt. Diese soll im Laufe des Januars 2024 in Kraft treten.

Regelungen des Korruptionsbekämpfungs- und des Wettbewerbsregistergesetzes

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Die Stadt Salzkotten hat eine Regelung zur Abfragepflicht in einem Informationsschreiben an die Beschäftigten getroffen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG müssen alle Mitglieder der Gremien der Kommune einschließlich der sachkundigen Bürger und Bürgerinnen Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen ma-

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

chen. Über den digitalen Sitzungsdienst (Ratsinformationssystem) listet die Stadt Salzkotten detailliert die Mitgliedschaften der Mandatsträger auf, die jeweilige Erklärung ist veröffentlicht. Auch die Mitgliedschaften der sachkundigen Bürger und Bürgerinnen fragt die Stadt ab.

Gemäß § 8 des KorruptionsbG NRW müssen die Hauptverwaltungsbeamten die Nebentätigkeiten vor Übernahme des Amtes dem Rat anzeigen. Die Mitteilung erfolgt in der Stadt Salzkotten jährlich durch die Vorlage im Rat. Die Zuständigkeit für die Abfragepflichten nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG hat die Stadt Salzkotten in den Stellenbeschreibungen schriftlich fixiert. Dies ist eine vorbildliche Vorgehensweise, so ist auch bei Mitarbeiterwechseln sichergestellt, dass die Tätigkeit weiter ausgeübt wird.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung hatte die Stadt Salzkotten noch keine Schwachstellen- oder Gefährdungsanalyse aufgestellt. Mit einer solchen Analyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Die Stadt Salzkotten hat einen Gefährdungsatlas auf der Grundlage einer systematischen Gefährdungsbeurteilung (Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse) erstellt. Dabei unterscheidet sie zwischen korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Mit Hilfe dieser Grundlage wird die Stadt als nächstes Sicherungsmaßnahmen daraus ableiten.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Salzkotten. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten.

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 Salzkotten** wickelt Sponsoring über die Servicestelle Wirtschaft, Kommunikation und Marketing ab. Dazu werden Verträge geschlossen, die den jeweiligen Einzelfall regeln. Übergeordnete Festlegungen, die einen verbindlichen Umgang mit Sponsoring festlegen, gibt es bisher nicht.

Nach Auffassung der gpaNRW sollte die Stadt Salzkotten die Rahmenbedingungen für ein Sponsoring regeln. Dazu sollte sie eine entsprechende Dienstanweisung Sponsoring oder eine Richtlinie erlassen. In der Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention der gpaNRW ist ein umfangreiches Kapitel zum Sponsoring einschließlich eines Sponsoring-Mustervertrages enthalten. Dies kann die Stadt bei Bedarf als Muster heranziehen.

Sponsoring ergibt sich, zum Beispiel in kulturellen, schulischen oder sportlichen Bereichen. Bei einer schriftlichen Vorgabe hätte die Stadt Salzkotten alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken, die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren.

Wichtig sind die schriftliche Regelung des Sachverhalts und die zeitliche Befristung der Laufzeit mit einer Kündigungsklausel. Es ist außerdem hilfreich, wenn der Sponsor sein Einverständnis zur Veröffentlichung der Maßnahmen gegeben hat.

Neben dem Kostenrisiko, das die Sponsoren tragen sollen, sollte auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Stadt vereinbart werden. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Die Stadt Salzkotten sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Der Inhalt des Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerrechtliche Behandlung der vereinbarten Leistungen. Im Rahmen des Tax Compliance Management System (TCMS) nimmt die Stadt Salzkotten gerade ein Vertragsscreening vor. Dazu gehören auch die bestehenden Sponsoringverträge.

Damit gewinnt die Stadt Salzkotten einen umfassenden Überblick über ihre Sponsoringaktivitäten. Diesen Überblick sollte die Stadt nutzen, um den Rat jährlich über den Stand der Sponsoringaktivitäten zu informieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²¹ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

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.²² 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 beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Salzkotten vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr in Salzkotten unterdurchschnittlich hoch. Der Anteil der Nachträge hat einen geringen Einfluss auf die Abweichungen.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro.

²¹RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

²²Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Die **Stadt Salzkotten** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2020 bis Ende April 2023 insgesamt 61 schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

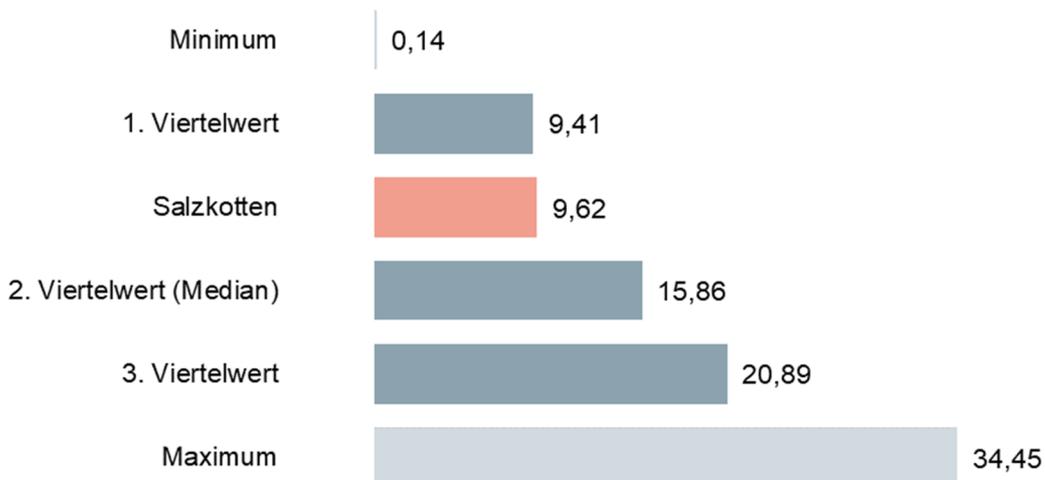
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.685.736	
Abrechnungssummen	5.779.464	
Summe der Unterschreitungen	295.834	5,20
Summe der Überschreitungen	389.562	6,85

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Stadt Salzkotten in 58 Fällen, die von Anfang 2020 bis Ende April 2023 schlussgerechnet wurden.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitete die Stadt Salzkotten im Regelfall nicht mit Nachträgen. Von den 58 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- bzw. Unterschreitungen aus den Jahren 2020 bis 2023 wickelte die Stadt nur vier Maßnahmen mit einem förmlichen Nachtrag ab. Weitere Hinweise hierzu erfolgen im Kapitel 2.6.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Salzkotten 27 Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 425.580 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Die Stadt Salzkotten gehört im Vergleichsjahr 2022 zu den großen kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den geringeren Abweichungen. Die Unterschreitungen waren mit einem Anteil von 5,83 Prozent höher als die Überschreitungen mit 3,79 Prozent. Im Vorjahr 2021 war die Abweichung mit 12,55 Prozent zwar höher, die Einordnung in den interkommunalen Vergleich war analog zum Vergleichsjahr 2022.

Geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Abweichungen führen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen oder Änderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung von Änderungen ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen oder Änderungen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Regelungen zu Nachträgen hat die Stadt Salzkotten in ihrer Dienstanweisung (Vergabeordnung) getroffen. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist noch nicht installiert.

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.

Nachträge lassen sich trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung nicht immer vermeiden. Die **Stadt Salzkotten** hat deshalb in ihrer Vergabeordnung geregelt, dass wenn Abweichungen vom ursprünglichen Auftrag erforderlich werden, die eine Erhöhung der Auftragssumme oder eine Ergänzung des Leistungsverzeichnisses zur Folge haben, Nachtragsangebote einzuholen sind.

Im Rahmen des durchgeführten Interviews teilte die Stadt mit, dass bei einer Überschreitung von veranschlagten Haushaltsmitteln ab einer Wertgrenze von 8.000 Euro im Einzelfall beziehungsweise bei Haushaltsansätzen über 75.000 Euro über zehn Prozent ein Beschluss der politischen Gremien der Stadt Salzkotten erforderlich ist. Zusätzlich ist in der Vergabeordnung festgelegt, dass der Rat der Stadt in jeder Sitzung über erteilte Aufträge mit einer Summe von mehr als 13.000 Euro brutto zu informieren ist. Die Stadt ergänzte, dass diese Information der Gremien immer bei Nachträgen erfolgt. So stellt die Stadt Salzkotten ein Verfahren zur Beteiligung der Gremien sicher.

Zusätzlich sollte die Stadt Salzkotten in ihrer Vergabeordnung festlegen, dass der Umfang der Leistungen und deren Notwendigkeit schriftlich beim Vorgang zu begründen sind. Die Dienstweisung trifft dazu keine differenzierten Regelungen. Es gibt auch kein standardisiertes Verfahren zur Abwicklung von Nachträgen, die Bearbeitung erfolgt jeweils individuell. Dies kann zu Handlungsunsicherheiten führen.

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

Die aktuelle Vergabeordnung der Stadt Salzkotten enthält die vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu Nachtrags- oder Erweiterungsaufträgen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihre Vergabeordnung aufnehmen.

Die Bedarfsstellen in den Kommunen sind für die fachliche Begründung von Nachträgen zuständig. Damit einher sollte auch die vergaberechtliche Betrachtung der vorgelegten Unterlagen gehen. Vielfach setzen sich die Kommunen in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit

der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Mengenerhöhungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet. Spätestens mit der Wiedereinrichtung der örtlichen Rechnungsprüfung in der Stadt Salzkotten, kann die Stadt die Bedarfsstellen in dieser Hinsicht unterstützen. Die Unterlagen sollten dann rechtzeitig vor der Auftragserteilung der Rechnungsprüfung zur unterstützenden vergaberechtlichen Prüfung zugeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit einer neuen Ausschreibung verbunden ist. Die Stadt Salzkotten sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge durch eine übergeordnete Stelle in der Kommune mit vergaberechtlichem Fachwissen durchführen.

Eine Auswertung der Ursache von Abweichungen und Nachträgen, mit einer zentralen Ablage der Daten, führt die Stadt Salzkotten nicht durch. Eine solche Verfahrensweise könnte Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte. Die erfassten Auftragswerte und Schlussrechnungen für diese Prüfung weisen fast alle Abweichungen auf. Um Ursachen für die Abweichungen zu ermitteln, ist eine Analyse der Ursachen sinnvoll. Erkenntnisse aus so einer Analyse können wertvolle Hinweise für spätere Maßnahmen liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte die Ursachen für Änderungen und Nachträge systematisch auswerten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Salzkotten 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 Salzkotten 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 2023/2024 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Salzkotten hat bisher keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Fachbereiche sind für viele Aufgaben im Vergabeverfahren zuständig. Die geltende Vergabeordnung der Stadt enthält keine Festlegung der Zuständigkeiten für die durchzuführenden Verfahrensschritte.	84	E1.1	Die Stadt Salzkotten sollte prüfen und entscheiden, ob sie ihre Vergabeverfahren zentralisiert oder über eine interkommunale Zusammenarbeit eine zentrale Vergabestelle nutzen kann.	85
			E1.2	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Dienstanweisung aktualisieren und festlegen, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Zudem sollte sie vor der Zuschlagserteilung neben der Abfrage des Wettbewerbsregisters zusätzlich eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.	88
			E1.3	Die Stadt Salzkotten sollte den Einsatz eine Vergabemanagementsoftware prüfen.	88
F2	Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ist noch keine örtliche Rechnungsprüfung in der Stadt Salzkotten installiert. Eine Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt bislang nicht.	88	E2	Die Stadt Salzkotten sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung schaffen. Dies dient der Korruptionsprävention.	90
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Salzkotten hat noch keine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Gleichwohl bietet sie den Beschäftigten im Intranet zahlreiche Orientierungsmöglichkeiten zu dem Thema.	90	E3	Die Stadt Salzkotten sollte ihre auf verschiedene Dienstanweisungen verteilte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Vorschrift zusammenführen. Die Stadt sollte eine entsprechende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.	91
Sponsoring					
F4	Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadt Salzkotten. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten.	94	E4	Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F5	Regelungen zu Nachträgen hat die Stadt Salzkotten in ihrer Dienstanweisung (Vergabeordnung) getroffen. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist noch nicht installiert.	97	E5.1	Die Stadt Salzkotten sollte Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihre Vergabeordnung aufnehmen.	98
			E5.2	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit einer neuen Ausschreibung verbunden ist. Die Stadt Salzkotten sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge durch eine übergeordnete Stelle in der Kommune mit vergaberechtlichem Fachwissen durchführen.	99
			E5.3	Die Stadt Salzkotten sollte die Ursachen für Änderungen und Nachträge systematisch auswerten.	99
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Dokumentation der Schritte des Vergabeverfahrens der Stadt Salzkotten ist optimierungsfähig. Das Einholen der gesetzlichen vorgeschriebenen Registerauszüge ist teilweise unterblieben.	99	E6.1	Die Stadt Salzkotten sollten den Vergabevermerk noch weiter überarbeiten und in diesem alle Arbeitsschritte dokumentieren.	99
			E6.2	Die Stadt Salzkotten sollte die Vorgaben zur rechtzeitigen Einholung und Beauftragung von Nachtragsangeboten beachten.	99
			E6.3	Die Stadt Salzkotten sollte der Vollständigkeit halber auf dem Abnahmeprotokoll auch die Mängelbeseitigung dokumentieren.	99
			E6.4	Die Stadt Salzkotten sollte auf die Erstellung der Leistungsverzeichnisse genügend Zeit verwenden. Damit kann sie Nachforderungen verringern und Über- oder Unterschreitungen reduzieren. Außerdem sollte sie die Regelungen der eigenen Vergabeordnung beachten.	99
F7	Die nach § 19 Abs. 1 VOB/A vorgeschriebene ex-post Veröffentlichung wurde nicht vorgenommen.	99	E7	Die Stadt Salzkotten sollte die Zuständigkeit für die Durchführung der Veröffentlichungspflichten regeln und die Ausführung auf dem Vergabevermerk dokumentieren.	99

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Stadt Salzkotten hat für die **Steuerung** der IT-Ausstattung ihrer Schulen erste Grundlagen geschaffen. Es zeigen sich deutliche Optimierungspotenziale und Verbesserungsmöglichkeiten. Durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess und einen daraus abgeleiteten Medienentwicklungsplan können die Rahmenbedingungen für eine effiziente Steuerung der Schul-IT bei der Stadt Salzkotten geschaffen werden. Das bisherige Fehlen einer solchen dokumentierten Planung führt zu höheren Anforderungen an alle handelnden, beziehungsweise beteiligten Personen und Organisationseinheiten.

Weitere Optimierungspotenziale ergeben sich insbesondere durch einen zentralen und schulübergreifenden Ressourcenüberblick und die Definition von Ausstattungsstandards. Ein regelmäßiger Austausch, der interdisziplinäre Arbeitsgremien einschließt, hilft die Digitalisierung der Schulen beziehungsweise die Medienentwicklung weiter voranzutreiben.

Für die **Digitalisierung** an ihren Schulen hat die Stadt Salzkotten, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. So fällt auf, dass wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert und definiert sind. Die pädagogischen Anforderungen der Schulen in Salzkotten gelten als erfüllt. Dennoch bieten die

fehlenden Steuerungselemente und die im interkommunalen Vergleich quantitativ unterdurchschnittliche Ausstattung mit IT-Endgeräten wesentliche Ansätze zum Ausbau der Digitalisierung. Dagegen besteht bei den Präsentationstechniken, und zwar besonders bei den in Salzkotten schwerpunktmäßig eingesetzten Geräten, eine auch interkommunal gute Ausstattungssituation.

Die bei der Stadt Salzkotten vorgefundenen **IT-Sicherheitsstrukturen** weisen Optimierungsbedarfe auf. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen.

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 beziehungsweise 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 Salzkotten steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt mit dem Medienentwicklungsplan an einer ganzheitlichen Ausstattungsstrategie sowie formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess, einem Ressourcenüberblick und auch an einem systematischen, interdisziplinären Informationsaustausch mit den Schulen.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

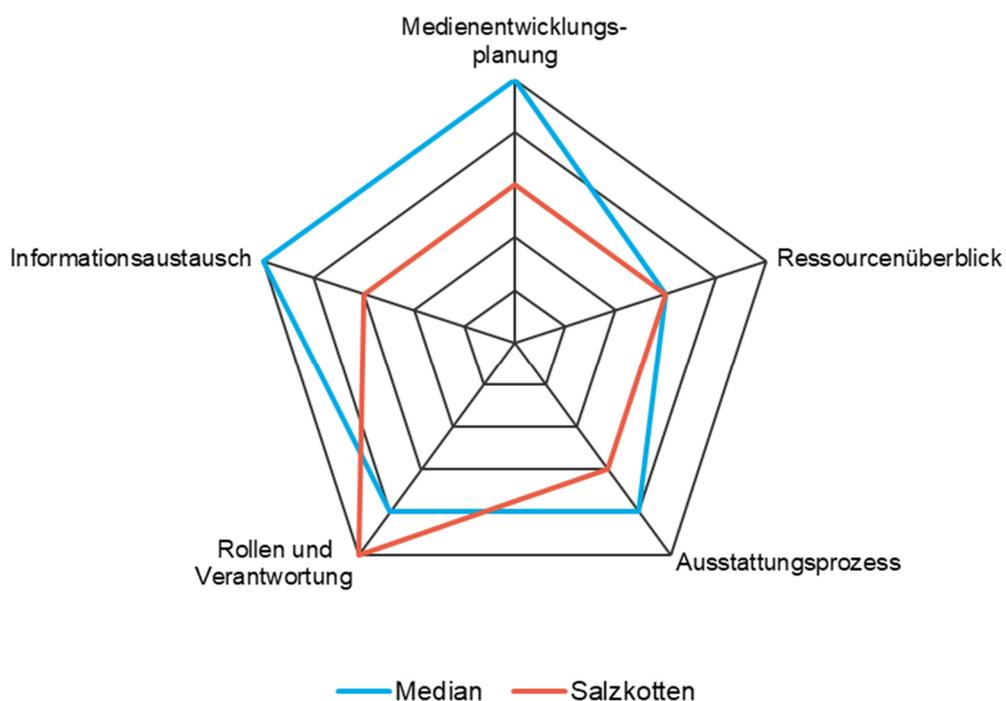
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²³, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Stadt Salzkotten** ist Schulträger von vier Grundschulen (Grundschulverbund Scharmede-Thüle, Katholische Grundschule Tudorf, Katholische Grundschule Verne-Verlar und Liborius-schule). Im Schuljahr 2022/2023 befanden sich an ihren vier Grundschulen insgesamt 1019 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 47 Klassen.

Darüber hinaus ist die Stadt Träger von einer weiterführenden Schule (Gesamtschule Salzkotten). Dort befanden sich im Schuljahr 2022/2023 insgesamt 948 SuS in 39 Klassen.

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

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



²³ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

In der Stadt Salzkotten sind die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen besonders auf den Ebenen Medienentwicklungsplanung, Ressourcenüberblick, Ausstattungsprozess und Informationsaustausch schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der Stadt Salzkotten haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten beschrieben. Im Rahmen des Digitalpaktes wurde daraus eine Investitionsplanung mit Meilensteinen entwickelt, die aktuell abgearbeitet wird. So hat die Stadt Salzkotten eine Art „gelebte“ Ausstattungsplanung, die einen umfangreichen Medienentwicklungsplan (MEP) allerdings nicht ersetzen kann.

Ein formalisierter Medienentwicklungsplan kann dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben.

Bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich daher um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Ein solcher Planungsprozess ist daher auch bei einer geringen Zahl an Schulen sinnvoll, um den Abstimmungsaufwand zu reduzieren und Verbindlichkeiten zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage hierfür sind die vorliegenden und in Medienkonzepte zu überführenden, technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte. In der Medienentwicklungsplanung sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei die perspektivischen Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.

Wichtig für die Steuerung ist weiterhin ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen, sowie die daraus resultierenden Kosten an zentraler Stelle beim Schulträger. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Stadt Salzkotten noch nicht. Allerdings ist der Aufbau einer Datenbank zur Inventarisierung geplant, so dass in Zukunft alle Informationen beim Schulträger verfügbar sein werden. Damit schafft die Stadt eine essenzielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Der Schulträger sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.

Die Stadt Salzkotten hat die Ausstattungsstandards für die IT an den Schulen nur sehr oberflächlich definiert. Es wurden Geräteklassen festgelegt, zu denen bei Bedarf Marktrecherchen und Auswahlverfahren durchgeführt werden. Definierte Warenkörbe gibt es nicht. Eine homogene Hardwareausstattung schafft die Stadt so nur teilweise und verpasst damit verschiedenste Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind insbesondere den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren.

Dem Schulträger fehlt eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen. Sicherheitsrichtlinien werden zurzeit über technische Maßnahmen durchgesetzt. Ein Informations-Sicherheits-Management, das auf Basis des BSI-Grundschutzkompendiums konzipiert wird, befindet sich aktuell im Aufbau. Die Stadt ist sich hier ihrer Verantwortung bewusst und hat begonnen mit entsprechenden Maßnahmen nachzusteuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden. Ein IT-Sicherheitskonzept liefert dazu wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind, und sollte von der Stadt entwickelt werden.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die Zuständigkeiten und Abgrenzungen dazu sind in der Verwaltung geregelt. Der First-Level- und Second-Level-Support der Schulverwaltung, wird vom Schulträger übernommen. Für die pädagogischen Netze und Endgeräte in den Schulen wird der First-Level-Support über die Medienbeauftragten der Schulen abgedeckt. Für den Second-Level-Support wurde ein Rahmenvertrag mit einem IT-Dienstleister abgeschlossen. Alle Anforderungen außerhalb dieses Rahmenvertrages werden vom Schulträger bearbeitet. Für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT stehen aus Sicht der Stadt Salzkotten überwiegend ausreichende Personalressourcen beim Schulträger zur Verfügung. Allerdings erscheinen den Verantwortlichen die Ressourcen nicht ausreichend, um die fehlenden Formalisierungen zeitnah nachzuholen. Im weiteren Verlauf des Berichtes wird hierauf noch näher eingegangen.

Die klar definierten Rollen für den Support an Schulen zwischen Schule und Schulträger sind eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Damit gewährleistet die Stadt Salzkotten eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Außerdem wird so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste verhindert.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten unterschieden wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen beziehungsweise Medienentwicklung

weiter vorangetrieben, was eine positive Wirkung auf die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler hat.

Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Die dazu sinnvollen interdisziplinären Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gibt es in der Stadt grundsätzlich. Allerdings sind im vorhandenen Arbeitskreis keine Vertreter der Schulen beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT-Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren. Dieser ist wichtig, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig, gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.

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.

- Die Stadt Salzkotten hat die Anforderungen der Schulen aus den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten weitgehend umgesetzt.

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

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

Die **Stadt Salzkotten** hat die IT-Ausstattung der Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über Programme wie z. B. dem „DigitalPakt“, vorangetrieben.

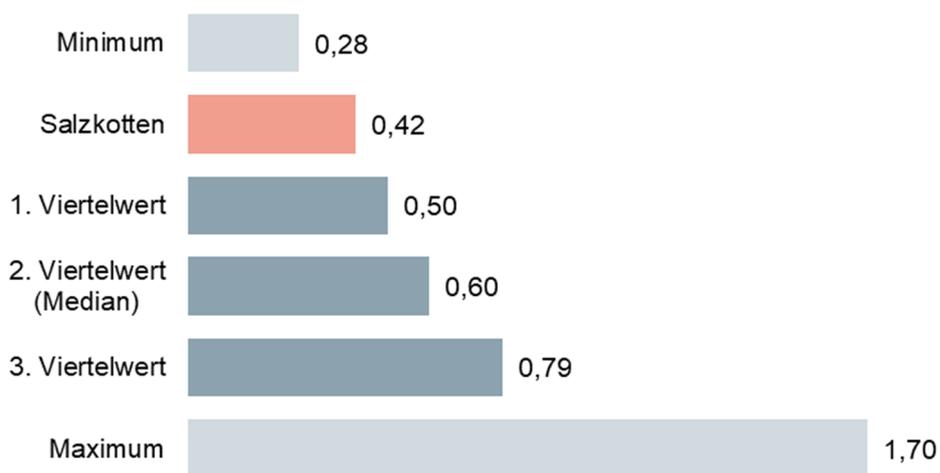
Die Schulen sind über Glasfaser mit einer Geschwindigkeit von 300 MBit/s in den Grundschulen und 1 Gbit/s in der weiterführenden Schule an das Internet angebunden. Damit besitzen sie

eine derzeit ausreichende Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN und WLAN nutzbar ist.

Die IT-Ausstattung entspricht weitgehend dem allgemeinen Stand der Technik. Die Tablets befinden sich mit einem durchschnittlichen Alter von ein bis drei Jahren innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Die meisten eingesetzten FatClients (PCs etc.) hatten zum Zeitpunkt der Prüfung mit einem Durchschnittsalter von fünf bis neun Jahren die wirtschaftliche Nutzungsdauer bereits überschritten. Die Geräte werden noch im ersten Halbjahr 2024 ausgetauscht. Eine entsprechende Beschaffung ist bereits eingeleitet.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23



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



Diese Auswertung der Grundschulen ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,42 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch weniger als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen ausgestattet. Die Stadt Salzkotten liegt mit dem erreichten Ergebnis im interkommunalen Vergleich noch unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen eine höhere IT-Ausstattung an ihren Schulen geschaffen haben. Die Ausstattungsquoten in den vier Grundschulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

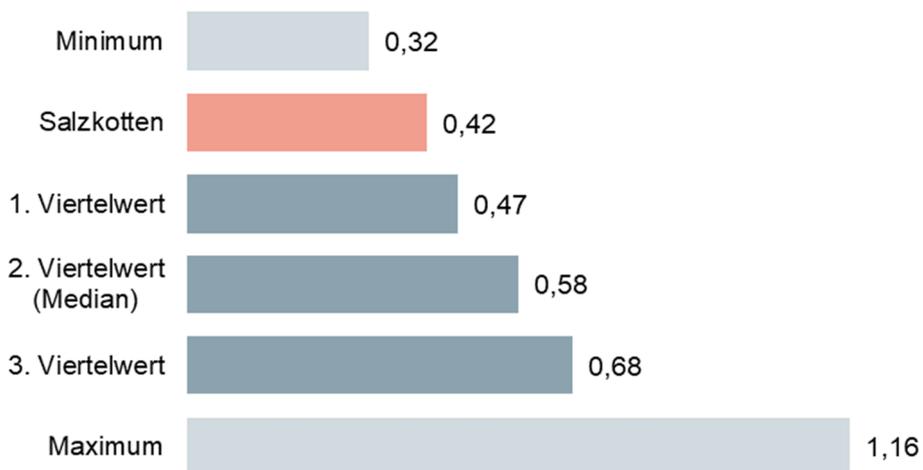
IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Grundschulverbund Scharmede-Thüle	100	200	0,50
Kath. Grundschule Tudorf	96	194	0,49
Kath. Grundschule Verne-Verlar	80	174	0,46
Liboriusschule	153	451	0,34
Summe	429	1.019	0,42

Während an der Liboriusschule rein rechnerisch nur jedes dritte Schulkind mit einem Endgerät ausgestattet ist, gibt es an den anderen drei Grundschule eine Ausstattungsquote von um die 50 Prozent.

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Stadt Salzkotten wie folgt:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



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



Auch hier ist die Auswertung grundsätzlich schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Ausstattungsquote liegt auch an der Gesamtschule Salzkotten mit 0,42 (398 Endgeräte für 948 Schüler) unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Das heißt, rein rechnerisch

sind in Salzkotten weniger als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler an der Gesamtschule mit Endgeräten ausgestattet. In der Oberstufe der Gesamtschule sind die Schülerinnen und Schüler darüber hinaus mit elternfinanzierten Geräten („Bring-Your-Own-Device“-Geräte) ausgestattet. Bezieht man diese 181 Tablets mit ein, erreicht die Gesamtschule Salzkotten eine deutlich bessere Ausstattungsquote von 0,61 Endgeräten pro Schülerin und Schüler (579 Endgeräte für 948 Schülerinnen und Schüler).

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Salzkotten bei ihren Grundschulen wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer (6)	0,13	0,00	0,12	0,55	1,28	1,61	18
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	1,26	18
Interaktive Whiteboards / Tafeln (51)	1,09	0,00	0,01	0,11	1,03	1,24	18
Dokumenkameran / Visualizer (22)	0,47	0,00	0,00	0,08	0,83	1,34	18

Insgesamt zeigen die Grundschulen der Stadt eine moderne Ausstattung mit Präsentationsmedien. An den Grundschulen wird weitgehend auf interaktive Whiteboards zur Präsentation von Unterrichtsinhalten gesetzt. Beamer und großformatige Bildschirme spielen bei den Grundschulen eine eher kleinere Rolle. Darüber hinaus steht für fast die Hälfte der Klassen eine Dokumentenkamera als weiteres Geräte zur Präsentation zur Verfügung.

Präsentationsgeräte in den weiterführenden Schulen je Klasse im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer (10)	0,26	0,00	0,34	1,03	1,49	2,12	14
Großformatige Bildschirme (19)	0,49	0,00	0,01	0,07	0,39	1,71	14
Interaktive Whiteboards/Tafeln (46)	1,18	0,00	0,21	0,52	1,13	2,00	14
Dokumentenkameras/Visualizer (4)	0,10	0,00	0,00	0,15	0,95	3,10	14

An der Gesamtschule als einzige kommunale weiterführende Schule in Salzkotten stehen für jede Klasse interaktive Whiteboards zur Verfügung. Ein Kennzahlenwert von über 1,0 resultiert daraus, dass die Ausstattung alle Unterrichtsräume und nicht nur die Klassenräume betrifft. Darüber hinaus gibt es zur Unterstützung Beamer und großformatige Bildschirme als Präsentationsmedien. Zusammengenommen ist damit, rein rechnerisch, in jedem Unterrichtsraum eine Möglichkeit der Präsentation gegeben.

Auch wenn in NRW die Schulen überwiegend mit mehr IT-Endgeräten ausgestattet sind, hat die Stadt Salzkotten die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen aus den technisch- pädagogischen Einsatzkonzepten erfüllt. Ein akuter Handlungsbedarf besteht hier aktuell also nicht. Dennoch sollte die Stadt Salzkotten gemeinsam mit den Schulen Medienkonzepte entwickeln und die sich daraus ergebenden Bedarfe nach Möglichkeit umsetzen.

Für die vielfältigen Aufgaben (Steuerung, Konzeption) hält die Stadt Salzkotten momentan circa 0,75 Vollzeit-Stellen vor. Umgerechnet auf die derzeit 827 zu betreuenden Geräte im pädagogischen Bereich stehen ihr damit 0,09 Vollzeit-Stellen je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich stellen über die Hälfte der Kommunen, die ihre Schul-IT unter ähnlichen Rahmenbedingungen abwickeln, mehr Personal (2. Viertelwert - Median bei 0,11 Vollzeit-Stellen) zur Verfügung. Aus Sicht der Stadt Salzkotten sind die Personalressourcen derzeit tendenziell nicht ausreichend, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung der Schul-IT sicherzustellen. Es ist daher fraglich, ob diese Personalausstattung perspektivisch genügen wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Salzkotten sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

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 BSI²⁴-Grundschutzkompendiums hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

Im Fokus steht dabei die Kommune als Schulträger. Gleichwohl bedingt die Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen. Dies gilt insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Salzkotten weisen Optimierungsbedarfe auf.

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 Salzkotten** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

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

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023

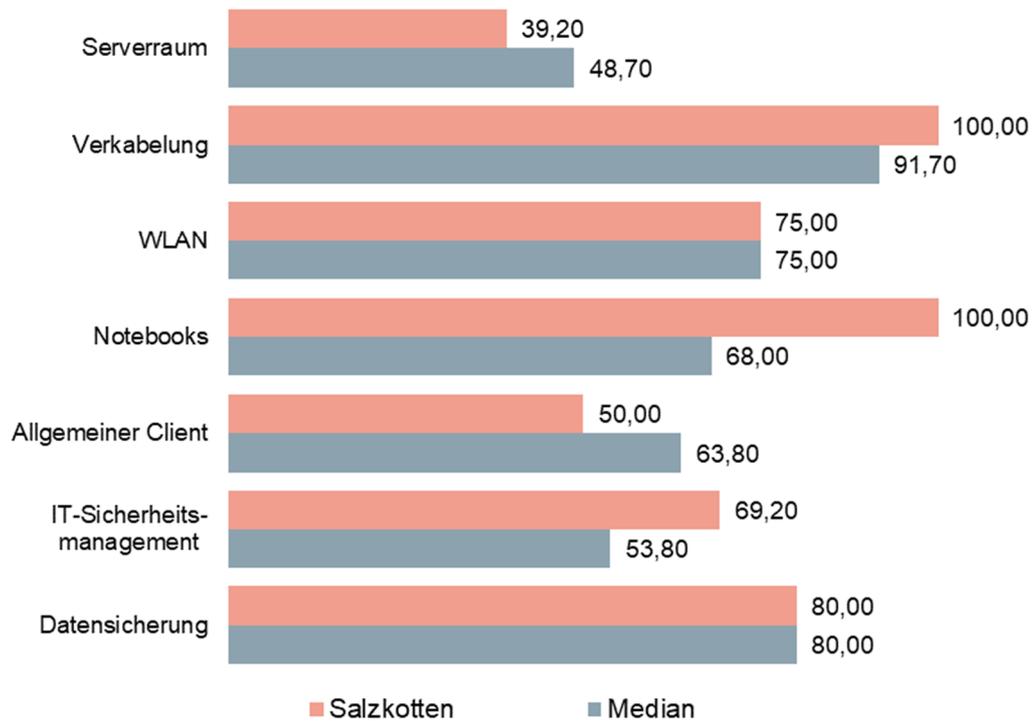


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Salzkotten liegt mit 67,90 Prozent darüber. Mit diesem erreicht Salzkotten einen höheren Erfüllungsgrad als drei Viertel der bisher geprüften Vergleichskommunen.

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

²⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in verschiedenen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen insbesondere Optimierungspotentiale im konzeptionellen Bereich. Aber auch in technischen Aspekten des Serverraums bestehen noch Möglichkeiten, den IT-Betrieb sicherer zu gestalten.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Salzkotten sollte in Kooperation mit ihren Schulen die fehlenden Sicherheitsmaßnahmen identifizieren und konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Inhalte, Ziele und Methodik				
F1	Die Stadt Salzkotten steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt mit dem Medienentwicklungsplan an einer ganzheitlichen Ausstattungsstrategie sowie formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess, einem Ressourcenüberblick und auch an einem systematischen, interdisziplinären Informationsaustausch mit den Schulen.	104	E1.1 Die Stadt Salzkotten sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage hierfür sind die vorliegenden und in Medienkonzepte zu überführenden, technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte. In der Medienentwicklungsplanung sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei die perspektivischen Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.	106
			E1.2 Der Schulträger sollte kurzfristig in der Lage sein, sich einen zentralen und schulübergreifenden Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.	107
			E1.3 Die Stadt Salzkotten sollte Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden. Ein IT-Sicherheitskonzept liefert dazu wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind, und sollte von der Stadt entwickelt werden.	107
			E1.4 Die Stadt Salzkotten sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT-Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren. Dieser ist wichtig, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig, gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.	108
			E1.5 Die Stadt Salzkotten sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Salzkotten weisen Optimierungsbedarfe auf.	113	E2	Die Stadt Salzkotten sollte in Kooperation mit ihren Schulen die fehlenden Sicherheitsmaßnahmen identifizieren und konsequent umsetzen.	114

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Salzkotten** 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

In der Stadt Salzkotten ist die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2022 gestiegen. Interkommunal verglichen ist das Fallaufkommen in 2022 leicht überdurchschnittlich. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Salzkotten 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 Salzkotten rechtmäßig. Die vergleichsweise höheren Fallzahlen lassen 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 Salzkotten ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Ebenso ermittelt die Ordnungsbehörde neben Bestattungspflichtigen auch mögliche Erben beziehungsweise meldet die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Salzkotten erhebt jedoch bislang keine zusätzliche Verwaltungsgebühr. Die Stadt sollte diese Einnahmemöglichkeit realisieren und eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Ziel sollte die Deckung des mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwandes sein.

Die Kennzahl zum Fehlbetrag aus ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen bestätigen das bisherige Vorgehen der Stadt Salzkotten. Sie liegt in allen Jahren auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Hingegen positioniert sie sich im interkommunalen Vergleich gerade im Vergleichsjahr 2022 bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle hoch. Dies liegt konkret an zwei teureren Erdbestattungen auf Wunsch der verstorbenen Personen. Die Kosten hierfür konnten jedoch aus dem Nachlass gedeckt werden. Die Aufwendungen für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen in den übrigen Betrachtungsjahren dieser Prüfung sind in der Stadt Salzkotten relativ gering.

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 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls 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 Salzkotten** 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 Salzkotten befinden sich vier Seniorenpflegeeinrichtungen und ein Krankenhaus. Zudem gibt es noch zwei private Wohnheime und vier Wohngemeinschaften für ältere Menschen. Diese Einrichtungen beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Stadt maßgeblich, da nach Auskunft der Stadt ein großer Anteil der Fälle bislang von diesen gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Salzkotten 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	2	5	6	5
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	2	2	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	2	3	4	4

In der Stadt Salzkotten ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf tendenziell gestiegen. Bei einem Großteil der Fälle war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Stadt Salzkotten über.

Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung zeigen in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2022 eine steigende Tendenz. Gründe sieht die Stadt vorrangig im demografischen Wandel.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Salzkotten mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,80	1,20	1,60	1,60

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 2022

Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,60	0,00	0,98	1,58	3,02	8,29	28

Die Stadt Salzkotten zählt im interkommunalen Vergleich 2022 zu der Hälfte der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. In der Gesamtbetrachtung 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 Salzkotten 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 Salzkotten** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach Verstorbene spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen sind. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung beziehungsweise Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Stadt.

Die Stadt hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt im Fachdienst 3.1 – Sicherheit und Ordnung, Feuerschutz des Fachbereiches III Bürgerdienste 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 Erreichbarkeit der Verwaltung werden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle dem Ordnungsamt der Stadt Salzkotten direkt gemeldet.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Salzkotten führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelang es ihr in der Vergangenheit auch, zumindest einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen.

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Salzkotten noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht 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 beziehungsweise
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Die **Stadt Salzkotten** versucht unverzüglich im Zusammenspiel mit bis zum Tode bestellten Betreuern, aus Einwohnermeldedaten sowie den Daten des Standesamtes zu ermitteln, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige existierten. Sofern die verstorbene Person in einer Pflegeeinrichtung lebte, wird versucht, den Lebensweg der verstorbenen Person nachzuvollziehen.

Bislang begehrt die Stadt Salzkotten nach eigener Auskunft im Zuge der Nachlass-Sicherung die Wohnung der verstorbenen Person, sofern ihr das erforderlich erscheint. Hierdurch nutzt sie

eine zusätzliche Möglichkeit zur weiteren Informationsbeschaffung. Denn auch im privaten Umfeld können sich Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden.

Die Stadt Salzkotten 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. Checklisten verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (vgl. Hinweise im Kapitel 4.5 – Verfahrensstandards).

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

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- 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 sollte die Kommune versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen,
- Recherche im Internet (unter anderem 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 strukturierten Checkliste kann die Stadt Salzkotten die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Salzkotten wählt für ordnungsbehördliche Bestattungen meist Feuerbestattungen, da die Kommune 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 Salzkotten** führt ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich als Feuerbestattungen 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 Salzkotten 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 Salzkotten 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 Salzkotten** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragte die Stadt Salzkotten das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne für bis zu sechs Wochen. Die vorgenannte sechs-Wochen-Frist bis zur Beisetzung nutzt die Stadt, um gegebenenfalls Bestattungspflichtige zu ermitteln.

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 Be-

stattungspflichtigen 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 Salzkotten weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Salzkotten macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Salzkotten bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.

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 Salzkotten** 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. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Stadt Salzkotten bislang nicht. Dadurch lässt die Stadt ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

Die Stadt Salzkotten 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 umfangrei-

ches 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 Salzkotten hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.

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 Salzkotten** hat Standards bisher nicht schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs 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 Salzkotten 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 sein.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Stadt Salzkotten 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.

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Salzkotten im Jahr 2022 vergleichsweise hoch. Gleichzeitig gelingt es der Stadt durch den Vermögenseinsatz der Verstorbenen die Aufwendungen ganz oder zu großen Teilen zu refinanzieren. Dies spiegelt sich gerade im Vergleichsjahr 2022 in einem relativ niedrigen Fehlbetrag je Fall wider.

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

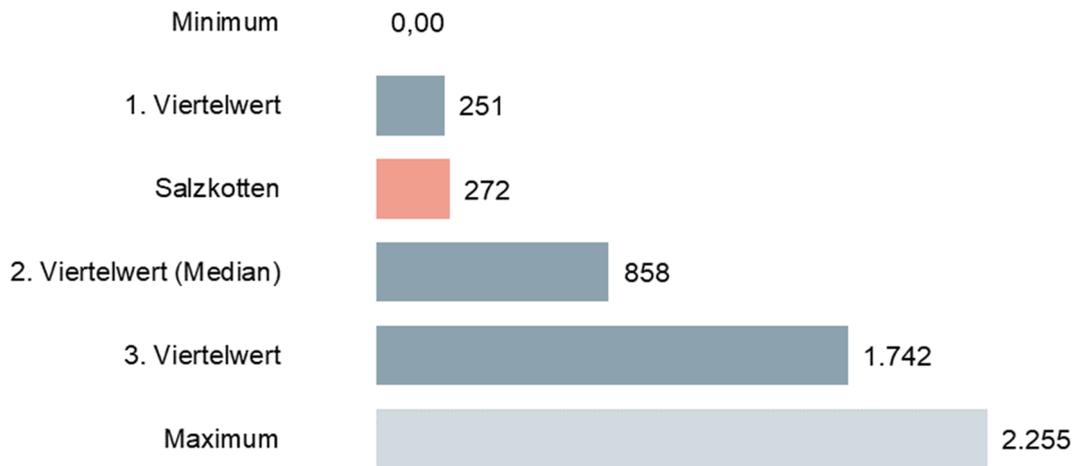
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	492	223	0	272

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung schwankt im Betrachtungszeitraum nennenswert.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



In 2022 konnte die Stadt Salzkotten die Aufwendungen zu großen Teilen decken. Auch die Jahre 2019 und 2020 zeigen nur einen geringen und in 2021 sogar keinen Fehlbetrag. Sowohl die Kostenerstattungen beziehungsweise weitere Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeit sich der Stadt Salzkotten 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.

- Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Stadt Salzkotten im Jahr 2022 höher als in Vergleichskommunen. Dies kann sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag je Fall auswirken. Im vorliegenden Jahr konnten die höheren Aufwendungen durch teurere Bestattungswünsche von verstorbenen Personen allerdings aus deren Nachlass gedeckt werden. In den übrigen Betrachtungsjahren lagen die fallbezogenen Aufwendungen auf einem niedrigen Niveau.

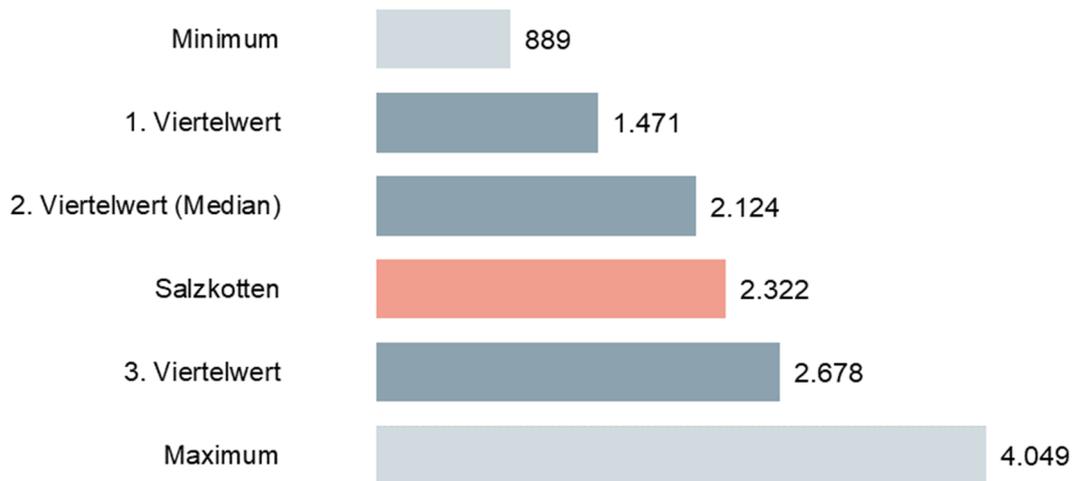
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Salzkotten in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.008	3.404	3.768	9.287
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.004	1.135	942	2.322

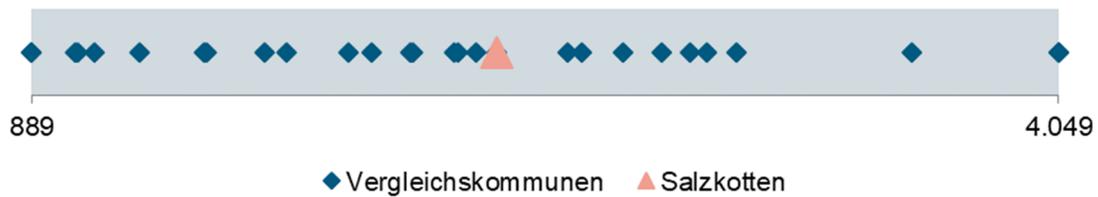
Die Anzahl der durch die Stadt Salzkotten durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt weisen die Fallzahlen von 2019 bis 2022 eine steigende Tendenz auf. Die Aufwendungen der Stadt entwickeln sich im betrachteten Zeitraum grundsätzlich entsprechend.

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen zeigen von 2019 bis 2021 moderate Schwankungen und für 2022 einen deutlichen Anstieg.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Salzkotten hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen. Dies liegt daran, dass die Stadt bei zwei ordnungsbehördlichen Fällen die Bestattungen auf Wunsch der Verstorbenen als Erdbestattungen durchführte. Die Aufwendungen durch diese grundsätzlich teurere Bestattungsart der Erdbestattung konnten jedoch jeweils durch den Nachlass gedeckt werden. Die Stadt Salzkotten arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Sie führt regelmäßige Preisabfrage bei Bestattungsunternehmen durch und kam zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit mit den örtlichen Bestattern am wirtschaftlichsten ist. Die Betrachtung der Aufwendungen je Fall in den vorigen Jahren bestätigen das Vorgehen der Stadt.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

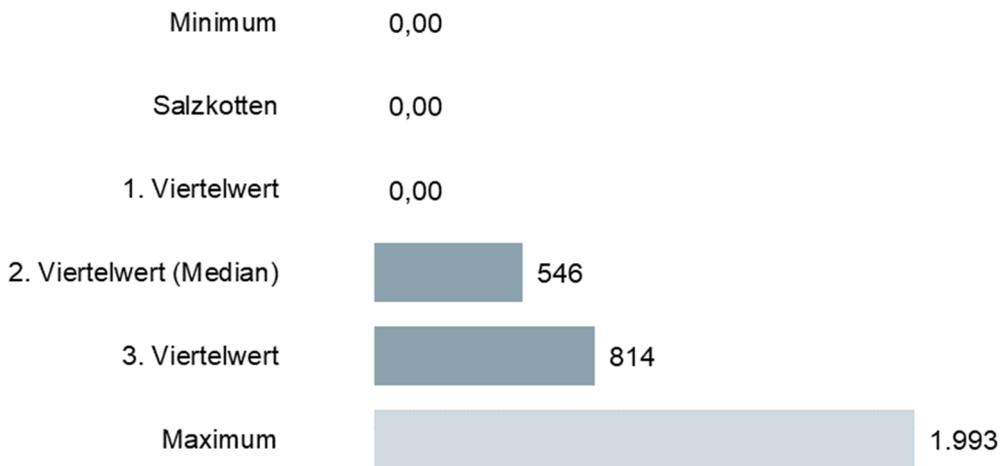
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Salzkotten 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	1.117	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	279	0,00

In den Jahren 2019, 2020 und 2022 konnte die **Stadt Salzkotten** für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Beisetzungen keine Kostenerstattung realisieren. Im Jahr 2021 zeigt sich ein anderes Bild. Hier konnte die Stadt zumindest Teilerstattungen von den zur Bestattung verpflichteten Angehörigen verzeichnen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Stadt Salzkotten zählt im Jahr 2022 zu den Kommunen, die keine Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen erzielten. Die belastet einerseits den oben genannten Fehlbetrag.

Andererseits kommen noch weitere Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen hinzu, die den Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördliche Bestattung positiv beeinflussen. Hierunter fallen insbesondere alle 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 Salzkotten 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.024	2.736	2.650	8.200
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	512	912	663	2.050

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Stadt Salzkotten, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen.

Es wird zudem deutlich, dass es der Stadt besonders durch die weiteren Erträge gelingt, einen Großteil der für ordnungsbehördliche Bestattungen entstandenen Aufwendungen zu refinanzieren.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Bisher hat die Stadt Salzkotten noch keine Dokumentationshilfen für eine sichere und vollständige Ermittlung von Bestattungspflichtigen installiert. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	121	E1	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Stadt Salzkotten die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	122
F2	Die Stadt Salzkotten macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Salzkotten bislang nicht. Dadurch verzichtet die Stadt auf ihr zustehende Einnahmen.	124	E2	Die Stadt Salzkotten sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	124
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Salzkotten hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Dokumentationsstandards und Prozessbeschreibungen hat die Stadt bislang nicht definiert.	125	E3	Die Stadt sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	126

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Salzkotten** 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 bei den zehn Friedhöfen der Stadt Salzkotten trotz steigender Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. Damit wachsen die Herausforderung für die Stadt, unter anderem den Gebührenhaushalt auszugleichen. Hilfreich ist es für die kommunalen Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen aufzubauen. Über die hierzu erforderliche Datengrundlage verfügt die Stadt Salzkotten grundsätzlich. Hiermit kann sie ihre Strategie untermauern, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken. Denn es ist der Stadt bewusst, dass gerade die Entscheidungen im Friedhofswesen erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

Eine Besonderheit im Vergleich zu vielen anderen Kommunen ist, dass es in Salzkotten erstmalig in 2019 mehr Urnen- als Sargbestattungen gab. Es wird deutlich, dass der landesweite Trend in Salzkotten zwar später, aber dennoch deutlich spürbar angekommen ist. Dies führt zwangsläufig dazu, dass auch hier 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 Salzkotten bewusst auch mit neuen Angeboten, wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen und Stelen ab. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Stadt Salzkotten die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Stadt Salzkotten im Betrachtungszeitraum auf einem nicht auskömmlichen Niveau. Die Stadt sieht sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte Salzkotten bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiterhin auch die dauerhafte Kostendeckung verfolgen. Erste Ansätze hat sie durch die Berücksichtigung von grabartidentischen Kosten bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren geschaffen. Jedoch sollte die Fläche einen deutlich geringeren Einfluss auf die Gebührenhöhe darstellen. So sollten sich die Grabnutzungsgebühren aus einem höheren flächenunabhängigen und einem geringeren flächenbezogenen Anteil zusammensetzen. Hierdurch wird der Effekt des flächenabhängigen Faktors reduziert.

Ein ähnliches, überwiegend nicht zufriedenstellendes Bild zeigt sich bei der Trauerhallen. Obgleich der Zustand der Trauerhallen seitens der Stadt als gut eingeschätzt wird, zeigt die dauerhaft nicht auskömmliche Kostendeckung eine Handlungsnotwendigkeit auf. Perspektivisch werden auch an den Trauerhallen Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten erforderlich sein, die voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich entsprechend negativ auf den Kostendeckungsgrad auswirken. Diese Lücke muss die Stadt Salzkotten bei nicht ausreichenden Gebühren dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Stadt sollte daher analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Die Stadt Salzkotten kann bislang die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen nicht differenziert ermitteln. Durch die getrennte Erfassung von steuerungsrelevanten Daten kann die Stadt eine Basis für die strategische Ausrichtung schaffen. Auf Grundlage dieser Daten sollte die Stadt überprüfen, ob sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringt. Unter anderem könnte eine Umgestaltung der Flächen eine kostengünstigere Pflege ermöglichen und somit die Kostendeckung positiv beeinflussen

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 beziehungsweise Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht im unmittelbaren 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 2022

Grund- / Kennzahlen	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	10	1	2	4	6	22	19
Kommunale Friedhofsfläche in qm	85.476	20.106	58.861	67.134	86.672	120.201	20
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	77,46	14,88	52,53	74,59	78,44	107	19
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,57	1,20	1,85	2,44	2,85	3,74	19
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	84,20	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	3.692	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,41	1,01	2,62	3,36	4,55	6,07	20

In der **Stadt Salzkotten** gibt es in der Kernstadt und den neun Ortsteilen aktuell zehn kommunale Friedhöfe. Neben den kommunalen Friedhöfen existiert eine weitere konfessionelle Ruhestätte auf dem Stadtgebiet. Insgesamt werden rund 77 Prozent der in Salzkotten Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 75 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Nach Auskunft der Stadt werden hier einige z.B. in Senioren- und Pflegeeinrichtungen Verstorbene durch Angehörige in der Heimatkommune beigesetzt. Gleichzeitig wird der von Stadt Salzkotten gespürte Konkurrenzdruck an dieser Kennzahl sichtbar. Um ein Abwandern zu verhindern, bietet die Stadt moderne Bestattungsformen z.B. Urnengräber an Bäumen an.

Im interkommunalen Vergleich zählt Salzkotten zu den Kommunen, die eher viele Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Salzkotten zeichnet sich hingegen durch einen eher größeren 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 verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in Salzkotten als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu. Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher hier niedriger als in Städten und Gemeinden, die eher urbane Strukturen vorweisen. Bei der Besichtigung der kommunalen Friedhöfe wurde teilweise die Weiträumigkeit der Friedhofsflächen offensichtlich.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen sind landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte und Gemeinden zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Stadt Salzkotten ab und wird im Kapitel 5.6.1 näher analysiert. Ein Konzept für die strategische Friedhofsentwicklungsplanung unter anderem zum Umgang mit freien Flächen hat die Stadt bislang nicht aufgestellt. Vergleichskommunen haben zu Teilen hier 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 im Fachdienst 4.5 – Bauordnung, Denkmalschutz und Friedhöfe angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit 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 Salzkotten**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt der Fachdienst 4.5 Bauordnung, Denkmalschutz und Friedhöfe im Fachbereich IV Stadtentwicklung wahr. Der Bauhof ist ebenfalls diesem Fachbereich zugeordnet. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege der zehn

kommunalen Friedhöfe und der zugehörigen Trauerhallen werden im oben genannten Fachdienst erledigt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in dem oben genannten Fachdienst.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Salzkotten hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.

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 Salzkotten** hat in ihren Produktplänen für die Friedhöfe bislang eher allgemein formulierte Ziele hinterlegt:

- „Gewährleistung der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung einer angemessenen Bestattung von Leichen“ und
- „Beratung der Angehörigen/Hinterbliebenen und von Bürgern für sich selber über Bestattungsarten und -formen sowie deren Gebührenhöhe“.

Ergänzend dazu bildet die Stadt „Kennzahlen und Leistungsdaten“ ab, die jedoch einen eher beschreibenden Charakter haben.

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

- Kostendeckungsgrad von mindestens „X“ Prozent,
- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen 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 Salzkotten sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.

Nachdem die Stadt Salzkotten durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten nutzen und in eine Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Stadt Salzkotten setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe ein. Die erforderlichen Informationen zu den Grab-, Grün- und Wegeflächen sind digital abrufbar.

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 Salzkotten** werden durch den Einsatz einer Friedhofssoftware unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr, wie Bescheiderstellungen, werden hierüber abgewickelt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Stadt ist eingerichtet.

In Hinblick auf den Abruf der digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern sowie Grün- und Wegeflächen ist Salzkotten gut aufgestellt. Alle Informationen über Grab-, Grün- und Wegeflächen kann sie digital über die eingesetzte Friedhofssoftware abrufen. Damit kann die Stadt Salzkotten 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 Salzkotten 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 Salzkotten** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für ihre Friedhöfe. Mit Hilfe eines überarbeiteten Internetauftritts könnte sie zukünftig unter anderem neben den Flyern über ihre Bestattungsangebote informieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.

So kann sich die Stadt Salzkotten als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung verbessern. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Dies unterstützt die Stadt dabei die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. Die Vorstellungen von möglichen Maßnahmen auf den kommunalen Friedhöfen und für die Trauerhallen im Rahmen einer Masterarbeit im Jahr 2021 war sicherlich ein richtiger Schritt zur Wahrnehmung in der Bevölkerung Salzkottens.

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.

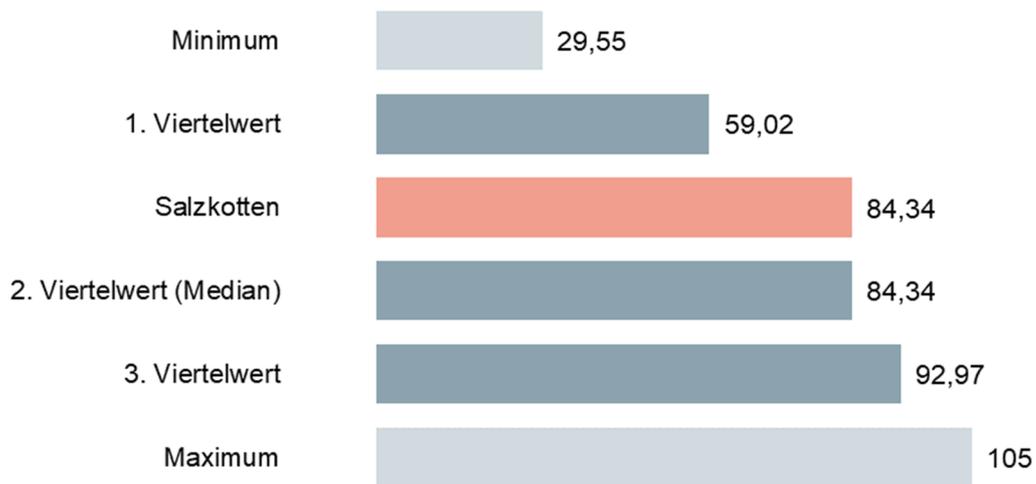
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Salzkotten erzielt im Friedhofswesen dauerhaft keinen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Für das Jahr 2022 ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 64.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen wurde.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Die Kostendeckungsgrad der **Stadt Salzkotten** in 2022 ist nicht auskömmlich. Dieses Ergebnis ist interkommunal verglichen jedoch unauffällig.

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 der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Nach Aussage der Stadt beträgt dieser in Salzkotten zwanzig Prozent der Flächen. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt finanziert.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Salzkotten in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
75,95	94,09	67,73	84,34

Die Betrachtung der Zeitreihe des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser nicht auskömmlich war. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen. Der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Wir verweisen in diesem

Kontext auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

Bei der vorliegenden Entwicklung lässt sich jedoch insgesamt vermuten, dass sich die Entscheidungen der Stadt Salzkotten zur Gestaltung der kommunalen Friedhöfe und der angebotenen Bestattungsformen grundsätzlich positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken.

Generell gilt nach § 6 KAG, dass Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, auch um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Salzkotten befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt hat sich unter anderem aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit bisher und auch aktuell dagegen entschieden, die eingetretenen Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen und auszugleichen. Welche weiteren Möglichkeiten sich für Salzkotten bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Salzkotten kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2020 angepasst. Die Möglichkeit mithilfe von Äquivalenzziffernkalkulationen die bisherigen permanenten Kostenunterdeckungen zu reduzieren, hat die Stadt bisher überwiegend ungenutzt gelassen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁵ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Salzkotten** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Stadt sind letztmalig im Jahr 2020 angepasst worden. Durch regelmäßige Anpassungen kann Salzkotten zukünftig sicherstellen, dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenanpassungen oder -erhöhungen kommt. Letzte ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

In der Gebührenkalkulation von Salzkotten sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten eingerechnet. Kalkuliert die Stadt die Abschreibungen jedoch auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, kann sie die Preissteigerungen über Gebührenerträge und entsprechende Einzahlungen refinanzieren.

Salzkotten wendet das Äquivalenzziffernmodell in den Punkten Nutzungszeit und Pflegeaufwand in Teilen bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Ein erster richtiger Schritt war die Entscheidung „grabartidentische Kosten“ zu definieren und so die Nutzungszeit und den Pflegeaufwand bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Die Gebühren orientieren sich dennoch stark an der Grabgröße. Daher ist das Delta zwischen Sarg- und Urnenbestattungen in Salzkotten weiterhin sehr groß. Da allerdings auch hier immer mehr Urnengräber nachgefragt

²⁵ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

werden, tragen flächenbezogene Grabnutzungsgebühren maßgeblich zur Unterdeckung bei. Urnengräber sind kleiner als die früher eher nachgefragten Sarggräber. So kann die Stadt dauerhaft nur geringere Grabnutzungsgebühren einnehmen.

Ein Großteil der Vergleichskommunen orientiert sich inzwischen aus diesem Grund bei der Kalkulation der Gebühren stark an Äquivalenzziffern. Die Grabfläche ist durch eine deutliche Verschiebung der Gewichtung somit 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. Hierzu werden neben der Grabfläche z.B. auch die Parameter

- individuelle / anonyme Bestattung und
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit

ins Verhältnis zum Ausgangswert gesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger zu einem deutlichen Teil an der Grabfläche ausrichten. Eine Überarbeitung der Gewichtungsverhältnisse kann sich neben der Berücksichtigung weiterer Parameter positiv auf die Kostendeckung auswirken.

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

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Salzkotten auch moderne Bestattungsformen anbietet. Dieses Angebot trägt dazu bei, die Attraktivität auf den kommunalen Friedhöfen zu erhalten. Ebenso hinterfragt die Stadt regelmäßig das vorhandene Bestattungsangebot und prüft den Einsatz weiterer Bestattungsarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten 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.

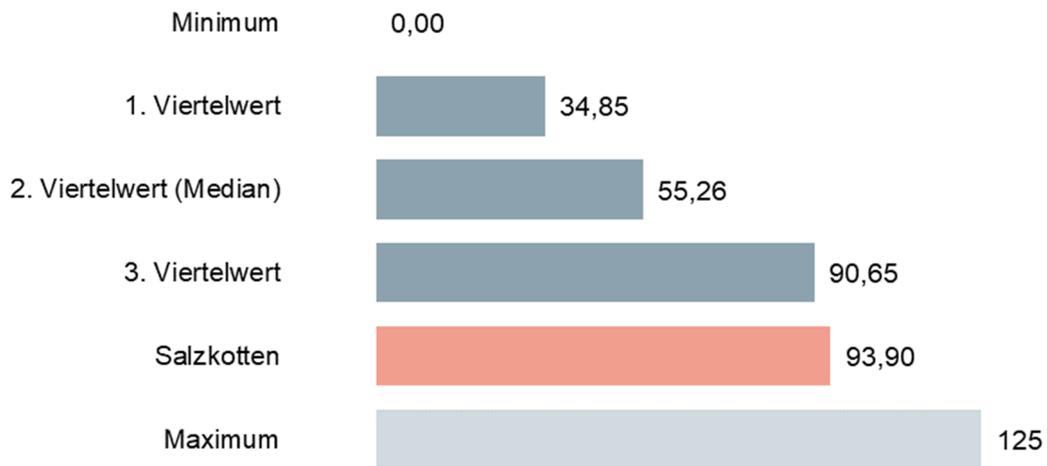
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Vergleichsjahr 2022 befindet er sich jedoch auf einem hohen Niveau.

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 2022



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



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

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2022

Kennzahl	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	4,43	3,05	5,32	7,88	9,72	30,00	17
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	57,27	0,00	34,95	49,51	63,08	93,63	18

Die Kosten für die Trauerhallen liegen interkommunal verglichen auf einem erkennbar unterdurchschnittlichen Niveau. Gleichzeitig werden die Trauerhallen häufiger als bei einem Großteil der Vergleichskommunen genutzt. Dennoch lässt sich der durch die Stadt gespürte Konkurrenz-situation zum Abschiedsangebot der Bestatter an dieser Kennzahl deutlich erkennen. Der Nutzungsanteil der Trauerhallen trägt daher zu dem nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad bei.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Salzkotten in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
74,81	48,12	75,96	93,90

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass seit 2019 stets eine Lücke in der Kostendeckung der Trauerhallen besteht. Es blieben im Vergleichsjahr 2022 bei Gesamtkosten von 18.220 Euro rund 1.110 Euro ungedeckt. Im Jahr 2020 war der ungedeckte Anteil mit rund 8.500 Euro noch deutlich höher. Dieser Anteil beziehungsweise diese Differenz wird aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen und sollte daher so gering wie möglich sein.

Die Trauerhallen sind nach Auskunft der Stadt Salzkotten in einem guten Zustand. Dennoch werden langfristig auch in Salzkotten Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten erforderlich sein.

Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Dies wird sich dann auch weiterhin in einem nicht auskömmlichen, tendenziell rückläufigen Kostendeckungsgrad widerspiegeln.

Die Stadt Salzkotten sollte daher zukunftsorientiert planen, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. In der Vergangenheit gab es in Salzkotten bereits Überlegungen zum Fortbestand aller Trauerhallen; Ergebnis dieser Überlegungen war ein Erhalt des vollständigen Angebotes. Dennoch sollte die Stadt die gegenwärtige Struktur regelmäßig und friedhofsscharf überprüfen. So ist zum Beispiel die Aufgabe oder Übernahme einzelner Trauerhalle durch Bestatter denkbar. Vergleichskommunen bieten die Räumlichkeiten ebenfalls für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse kann der Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Salzkotten sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. 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

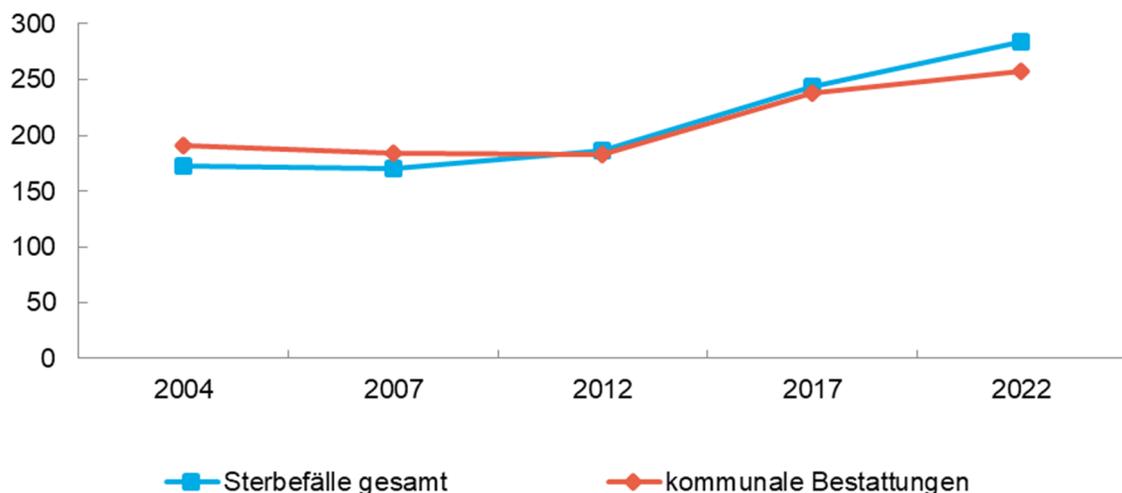
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es für Salzkotten wichtig, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Analysen sollten auch in ein Friedhofsentwicklungskonzept einfließen. Die Bevölkerung in Salzkotten ist in der Vergangenheit gestiegen. So wohnten im Jahr 1992 circa 21.120 Personen in Salzkotten. Dreißig Jahre später in 2022 hatte die Stadt rund 25.310 Einwohner. Allerdings geht die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW davon aus, dass die Bevölkerungszahl künftig in der Stadt Salzkotten um etwas mehr als zehn Prozent abnehmen wird auf dann etwa 22.600 Einwohner.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Salzkotten tendenziell steigend. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei den kommunalen Bestattungen. Die Prognosedaten von IT.NRW weisen auf einen Anstieg von knapp 15 Prozent der kommunalen Sterbefälle von 2022 bis zum Jahre 2039 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Salzkotten in der Zeitreihe von 2004 bis 2022²⁶



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist wie die Sterbefälle insgesamt gestiegen. Die Bemühungen der Stadt Salzkotten, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, haben offensichtlich Erfolg. Wie oben bereits ausgeführt, wurden in 2022 rund 77 Prozent der in Salzkotten Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dieses im Vergleichsjahr 2022 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

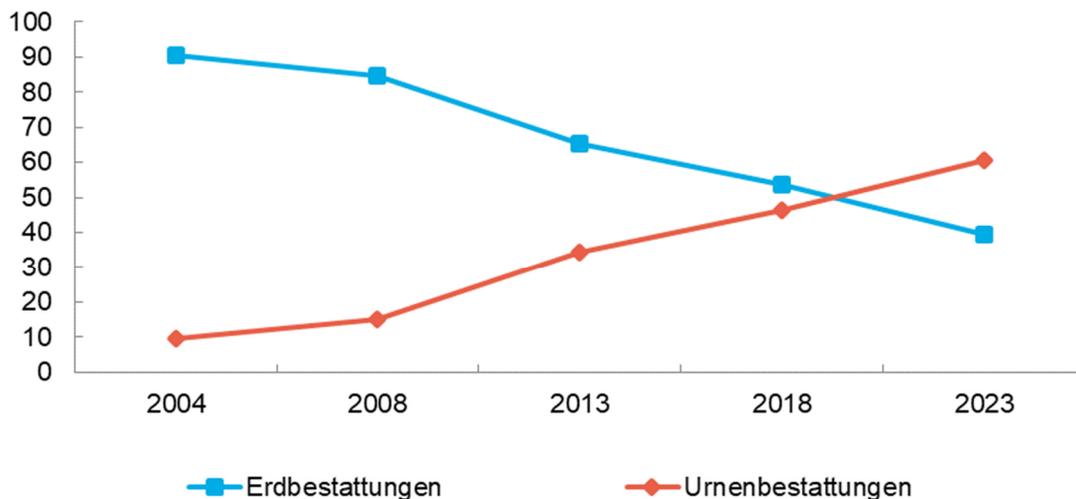
²⁶ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Stadt Salzkotten, 2024

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

Kennzahlen	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	44,55	12,77	24,99	34,69	38,85	71,08	19
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	55,45	28,43	57,49	65,31	73,24	87,23	19

Anders als in den Vergleichsstädten wird in Salzkotten noch häufig die Erdbestattung ausgewählt. Korrespondierend hierzu zählt Salzkotten in 2022 bei den kommunalen Urnenbestattungen mit einem Anteil rund 55 Prozent zu den Städten und Gemeinden, in denen sich die Bevölkerung seltener für diese Bestattungsform entschließt.

Erd- und Urnenbestattungen in Salzkotten in der Zeitreihe von 2004 bis 2023 in Prozent²⁷



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen, auch wenn er in der Stadt Salzkotten später eingesetzt hat als in vielen Vergleichskommunen. Dennoch ist der Anteil der Erdbestattungen von 90 Prozent im Jahr 2004 auf nur noch 39 Prozent im Jahr 2023 beachtlich gesunken. Die landesweite Entwicklung hat nun auch Salzkotten erreicht. Denn in 2019 sind somit erstmals mehr als die Hälfte der Bestattungen in Urnengräbern durchgeführt worden.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Salzkotten vor Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt

²⁷ Quelle: Stadt Salzkotten (ohne Grabstätten für Kinder und Totgeburten), 2024

Salzkotten mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ **Feststellung**

In der Stadt Salzkotten existieren auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus. Hieraus entsteht ein Handlungsbedarf für Salzkotten.

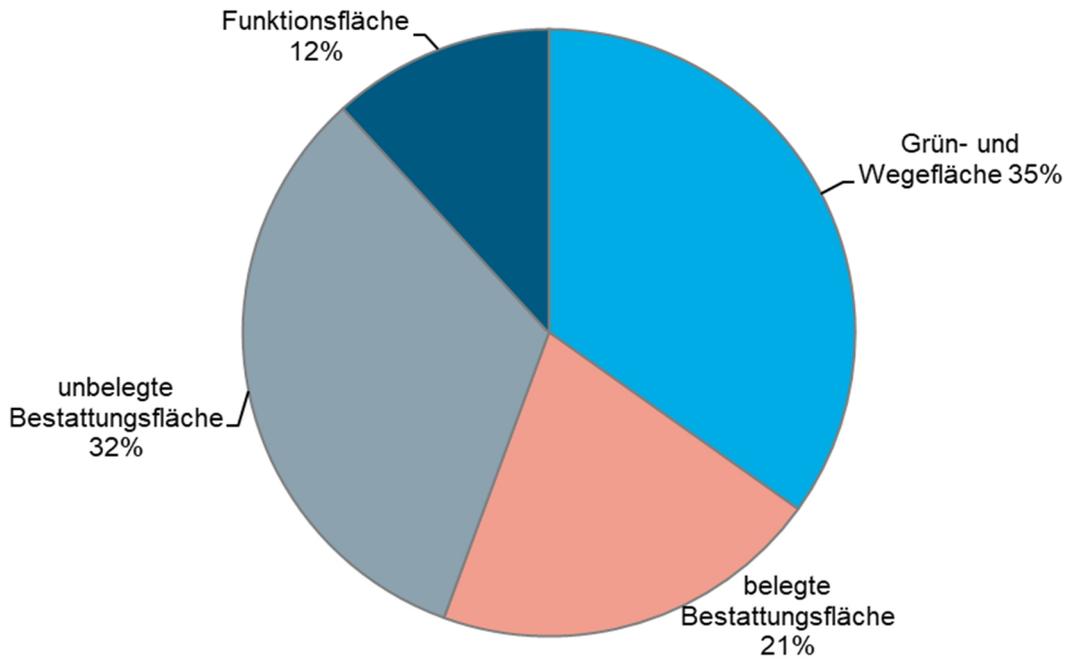
- Der bislang noch hohe Anteil von Erdgräbern an der belegten Bestattungsfläche wird zwangsläufig nach Ablauf der Nutzungsrechte die ungenutzten Friedhofsflächen vergrößern.

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

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

Der **Stadt Salzkotten** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Salzkotten in Prozent 2022



In den meisten Kommunen entfallen wie in Salzkotten die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	38,79	11,43	23,57	37,94	51,89	62,41	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	36,45	7,94	20,93	36,41	46,41	57,85	15
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,34	1,52	2,31	2,98	3,93	7,76	15

Die Tabelle gibt Auskunft über die Aufteilung der Bestattungsflächen. Insgesamt ist auf den kommunalen Friedhöfen in Salzkotten mit 38,8 Prozent ein leicht überdurchschnittlicher Anteil

der Bestattungsfläche mit Gräbern belegt. Auf den ersten Blick erscheint dies vorteilhaft. Jedoch zeigt die differenzierte Betrachtung nach der Bestattungsart noch einen wesentlichen Anteil der belegten Erdgräber an der Bestattungsfläche. Hieran wird erneut deutlich, dass durch die verstärkte Nachfrage nach Urnengräbern zukünftig die nicht mehr benötigten Flächen auf den Friedhöfen noch größer werden. Die Stadt hat diesbezüglich bereits erkannt, dass es in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege der Friedhöfe negativ beeinflussen.

Konkret bedeutet das in Salzkotten, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche freie Grabstellen zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen bei der Stadt Salzkotten einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Die Entscheidung der Stadt, auf ehemaligen Sarggrabfeldern Urnenbeisetzungen durchzuführen, ist geeignet, um zukünftig Lücken zu reduzieren.

So lange vereinzelt Gräber in Grabfeldern bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

→ **Empfehlung**

Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Salzkotten die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Salzkotten analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.

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 Salzkotten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	71
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	252
Neukäufe Urnengräber 2022	107

Bezeichnung	Anzahl
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Auf Basis der Nachfrage 2022 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund dreieinhalbmal so viele Erdgrabstellen frei, wie die **Stadt Salzkotten** für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen um ein Vielfaches überschreitet.

Von zentraler Bedeutung für Salzkotten ist es, die oben dargestellte Prognose zur Entwicklung auf den kommunalen Friedhöfen zu einer Zukunft gerichteten und funktionsfähigen Steuerung zu nutzen. So sollte Salzkotten auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen. Um den bislang belastenden Resultaten aus den Entwicklungen entgegenzuwirken, sollte Salzkotten konkrete Maßnahmen stringent weiterverfolgen, wie z.B.:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten beziehungsweise Nutzungsrechten auf bestimmten Grabfeldern (organisatorische Sperrung von Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),
- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen beziehungsweise Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung).

Mit diesen Lösungsansätzen kann die Stadt einerseits die Bestattungsbereiche auf den Friedhöfen konzentrieren. Auf diese Weise kann sie die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen. Andererseits gelingt es durch diese Steuerung, die bestehenden Friedhofsflächen zu reduzieren beziehungsweise zu entwidmen.

Denn es ist wichtig, dass die Stadt Salzkotten berücksichtigt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können. Denn bis dahin können noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen.

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

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

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Stadt Salzkotten kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.

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 Salzkotten** 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 den Friedhöfen vor.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Salzkotten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	34,88	23,58	44,01	52,12	71,65	86,73	17
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	34,96	14,96	42,51	57,81	64,96	79,03	12
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	65,04	20,97	35,04	42,19	57,49	85,04	12

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. Neben einem eher kleineren Anteil der Grün- und Wegefläche gibt es in Salzkotten weniger Grün- und mehr Wegeflächen auf den Friedhöfen. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung der Friedhöfe im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

Die Pflege orientiert sich in Salzkotten daran aus, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren. So achtet Salzkotten bei der Gestaltung auch auf eine Attraktivität der Bepflanzung für Insekten.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Inwieweit die Bemühungen der Stadt Salzkotten, die Pflege der Grün- und Wegeflächen preis- und kostengünstig sicherzustellen, Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

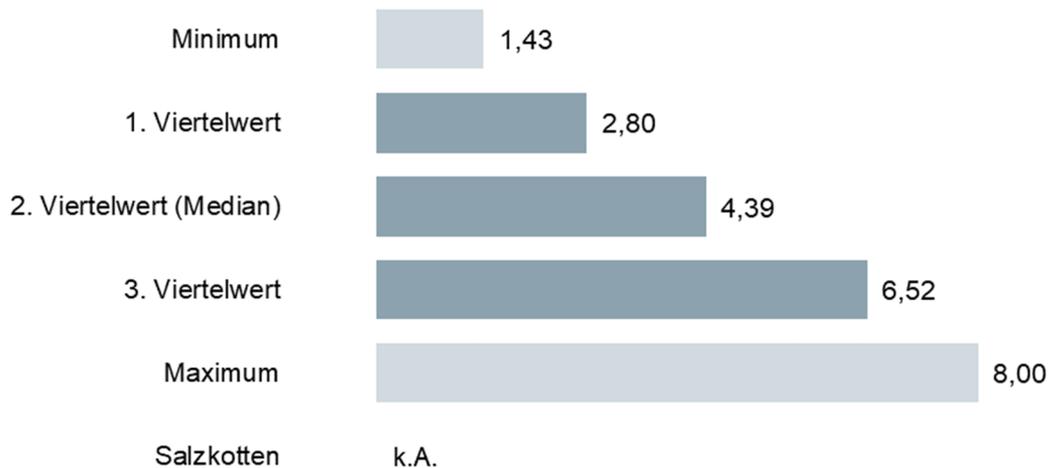
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Salzkotten kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Stadt für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die 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 2022



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



Für die **Stadt Salzkotten** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden. Die zur Berechnung notwendigen Daten werden in Salzkotten nicht nach den Kosten für die Pflege der Grün- und Wegeflächen differenziert erfasst. An dieser Stelle wird deutlich, dass aufgrund der fehlenden Daten eine Steuerungsücke vorliegt. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Stadt Salzkotten die anfallenden Kosten nach Flächenarten getrennt auf den Friedhöfen erheben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

Die Stadt Salzkotten hat bislang keine verbindlichen Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. Die Friedhofsgärtner legen die Pflege in eigenem Ermessen fest. Richtgrößen sind für sie eine möglichst kostengünstige und bedarfsorientierte Aufgabenerledigung. So können nach Einschätzung der Stadt auch individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen berücksichtigt werden. Die Grün- und Wegepflege unterliegt bislang keinem regelmäßigen Controlling.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.

Für die Stadt Salzkotten ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

In einem ersten Schritt sollte Salzkotten daher prüfen, ob es bestimmte Tätigkeiten und Standorte gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte für:

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

Die festgelegten 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, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Salzkotten sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Salzkotten die Wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitigung übernimmt der Bauhof der Stadt Salzkotten bis auf einige Ausnahmen, wie z.B. spezielle Gehölzpflege, auf allen kommunalen Friedhöfen selbst.

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt Salzkotten hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten einen zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan aufzubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad zu stabilisieren beziehungsweise zu erhöhen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Salzkotten hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	137	E1	Die Stadt Salzkotten sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.	138
F2	Die Stadt Salzkotten hat bislang nur wenige Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit entwickelt und umgesetzt.	138	E2	Die Stadt Salzkotten sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.	139
Gebühren					
F3	Die Stadt Salzkotten kalkuliert ihre Grabnutzungsgebühren nicht regelmäßig. Letztmalig hat sie diese im Jahr 2020 angepasst. Die Möglichkeit mithilfe von Äquivalenzziffernkalkulationen die bisherigen permanenten Kostenunterdeckungen zu reduzieren, hat die Stadt bisher überwiegend ungenutzt gelassen.	141	E3.1	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Gebührenkalkulation nicht länger zu einem deutlichen Teil an der Grabfläche ausrichten. Eine Überarbeitung der Gewichtungsverhältnisse kann sich neben der Berücksichtigung weiterer Parameter positiv auf die Kostendeckung auswirken.	142
			E3.2	Die Stadt Salzkotten 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.	142
F4	Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Vergleichsjahr 2022 befindet er sich jedoch auf einem hohen Niveau.	142	E4.1	Die Stadt Salzkotten sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
			E4.2	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Salzkotten die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.	149
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Stadt Salzkotten kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Stadt für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen.	152	E5.1	Die Stadt Salzkotten sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	153
			E5.2	Die Stadt Salzkotten sollte verbindliche Pflegestandards festlegen und ein regelmäßiges Controlling der Kosten für die Grün- und Wegefläche aufbauen. Hierdurch kann sie eine gute Grundlage für die interne Steuerung und eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit schaffen.	153
			E5.3	Die Stadt Salzkotten sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.	153
			E5.4	Die Stadt Salzkotten sollte prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	154

→ 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