

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Holzwickede
im Jahr 2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Holzwickede	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Holzwickede	26
0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Holzwickede	31
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	43
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	51
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	51
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	54

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	55
1.4.4	Fördermittelmanagement	58
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	60
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	65
2.	Vergabewesen	72
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	Organisation des Vergabewesens	73
2.3.1	Organisatorische Regelungen	74
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	77
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	79
2.5	Sponsoring	84
2.6	Nachtragswesen	85
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	85
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	87
2.7	Maßnahmenbetrachtung	88
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
3.	Informationstechnik an Schulen	91
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	IT an Schulen	92
3.3.1	IT-Steuerung	92
3.3.2	Stand der Digitalisierung	95
3.3.3	IT-Sicherheit	100
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	103
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	104
4.1	Managementübersicht	104
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	104
4.3	Örtliche Strukturen	105
4.4	Rechtmäßigkeit	106
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	107
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	108
4.4.3	Art der Bestattung	109
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	109
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	110
4.5	Verfahrensstandards	111
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	114
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	114
4.6.2	Aufwendungen	115
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	117

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	118
5.	Friedhofswesen	119
5.1	Managementübersicht	119
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	119
5.3	Örtliche Strukturen	120
5.4	Friedhofsmanagement	121
5.4.1	Organisation	121
5.4.2	Steuerung	122
5.4.3	Digitalisierung	123
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	123
5.5	Gebühren	124
5.5.1	Kostendeckung	124
5.5.2	Grabnutzung	126
5.5.3	Trauerhallen	126
5.6	Friedhofsflächen	128
5.6.1	Einflussfaktoren	128
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	131
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	132
5.7	Grün- und Wegeflächen	134
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	134
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	135
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	137
	Kontakt	138

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede 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 **Gemeinde Holzwickede** hat in der aktuellen Situation einen ansteigenden Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Jahresabschlüsse der letzten Jahre zeichnen ein sehr positives Bild. Seit 2017 werden durchgehend positive Jahresergebnisse erzielt. Die **strukturelle Haushaltssituation** ist positiv. Durch die Jahresüberschüsse, vor allem durch das sehr gute Ergebnis 2022, ist das Eigenkapital um fast 13 Mio. Euro angestiegen. Das **Eigenkapital** übersteigt damit sogar den Betrag aus der Eröffnungsbilanz.

Problematisch ist hingegen die weitere Entwicklung des Haushalts ab 2023. Die geplanten Jahresergebnisse im Haushaltsplan 2024 fallen somit noch schlechter aus als im Haushaltsplan 2023. Realisiert sich die Planung aus dem Haushaltsplan 2023, sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 20 Mio. Euro. Hinzu kommt die nicht ausreichende **Selbstfinanzierungskraft** der Kommune.

Die pandemie- und kriegsbedingten Auswirkungen auf den Haushalt konnte die Gemeinde durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG abfedern. Jedoch haben sich vor allem geringere Erträge negativ auf die liquiden Mittel ausgewirkt. Bis 2026 steigen die Liquiditätskredite prognostisch um etwa zwei Mio. Euro an. Bereits jetzt sind die **Verbindlichkeiten** der Gemeinde Holzwickede überdurchschnittlich hoch.

Der Gemeinde Holzwickede ist es in der Vergangenheit kaum gelungen, **Aufwandssteigerungen** durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage sind im deutlich stärkeren Ausmaß angestiegen. Trotz der guten Ergebnisse der Vergangenheit besteht somit wieder ein höherer Konsolidierungsdruck.

Der Gemeinde liegen wichtige **Informationen zur Haushaltssteuerung** frühzeitig vor. Unterjährig überwacht die Gemeinde die Haushaltsausführung durch Budgetkontrollen. Ausreichende Informationen für eine unterjährige Steuerung sind somit gewährleistet.

Im Betrachtungszeitraum seit 2017 sind die investiven **Ermächtigungsübertragungen** deutlich angestiegen. Dies hängt vor allem mit dem Neubau des Rat- und Bürgerhauses zusammen. Zukünftig wird der Umfang wieder abnehmen. Konsumtive Ermächtigungen werden nicht ins Folgejahr übertragen.

Für die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** hat die Gemeinde ein zentrales Fördermittemanagement eingerichtet. Beim **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Gemeinde noch keine schriftlichen Regelungen getroffen. Die Gemeinde sollte daher Regelungen für die Aufnahme von Krediten beziehungsweise die Anlage von liquiden Mitteln festlegen.

Die Gemeinde Holzwickede regelt in Ihrer Dienstanweisung über die Durchführung von **Vergabemaßnahmen** bei der Gemeinde Holzwickede die grundsätzliche Vorgehensweise bei Vergabeverfahren. Jedoch werden lediglich die Vergaben im Bereich Bauleistungen zentral abgewickelt. In allen anderen Bereichen erfolgt die Abwicklung dezentral. Dies erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechtes. Die Gemeinde Holzwickede sollte daher Überlegungen zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle, z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, anstellen.

Eine regelmäßige Prüfung der Vergaben findet nicht statt. Es sollte eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen gefördert werden. Eine zentrale Analyse der Abweichungen zwischen der Auftragssumme und der Schlussrechnungssumme würde Erkenntnisse liefern, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden könnten. Ziel muss es sein, Abweichungen vom Auftragswert so gering wie möglich zu halten.

Die bisher vorhandenen Regelungen zur **Korruptionsprävention** sind nicht ausreichend. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention existiert nicht. Ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, ist die Gemeinde Holzwickede noch nicht nachgekommen. Eine Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Beschäftigten hat bisher nicht stattgefunden. Nach Aussage der Gemeinde soll eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Mitarbeitenden zeitnah durchgeführt werden.

Die Einrichtung einer internen Meldestelle nach dem **Hinweisgeberschutzgesetz** wurde bisher von der Gemeinde noch nicht umgesetzt. Dies sollte die Gemeinde Holzwickede kurzfristig nachholen, um die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW kurzfristig umzusetzen. Auskunftsgemäß ist dies in Kürze im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit beabsichtigt.

Auch wenn die Gemeinde Holzwickede nach eigenen Angaben bisher keine **Sponsoringleistungen** erhalten hat, sollten vorsorglich Regelungen aufgestellt werden, wie mit entsprechenden Angeboten umgegangen wird.

Die **IT-Ausstattung an den Schulen** der Gemeinde Holzwickede ist auf einem aktuellen Stand. Die Schulen, insbesondere die Grundschulen, sind aufgrund einer ausreichend hohen Ausstattungsquote bereits gut für den digitalisierten Unterricht vorbereitet. Von Vorteil ist hierbei auch,

dass alle Schulen über eine leistungsstarke Glasfaseranbindung verfügen. Bei den IT-Steuerungsprozessen wurden seitens der Gemeinde Holzwickede bereits einige Maßnahmen umgesetzt. Dies sind zum Beispiel eine aktuelle Medienentwicklungsplanung und eine klare Festlegung der Zuständigkeiten für den IT-Support der Schulen.

Im Bereich der IT-Sicherheit der Schulen der zeigt sich deutliches Optimierungspotential. Es ist zum Teil durch fehlende oder ungeeignete räumliche Möglichkeiten begründet. Zum anderen jedoch müssen auch technische und organisatorische Maßnahmen aufgearbeitet werden.

Die Gemeinde Holzwickede weist im Hinblick auf die Entstehung **ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle** keine Besonderheiten auf. So bestehen keine überregional bedeutenden Einrichtungen, die zu einer erhöhten Fallzahl führen könnten. Die auftretenden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle bearbeitet die Sachbearbeitung mit Hilfe einer Checkliste. Kostenersatzansprüche gegenüber Verpflichteten setzt die Gemeinde konsequent durch. Standards in der Fallbearbeitung sollte sie schriftlich fixieren.

Die Gemeinde Holzwickede unterhält einen **kommunalen Friedhof**. Zwei weitere Friedhöfe befinden sich in konfessioneller Trägerschaft. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung setzt die Gemeinde bisher nicht ein.

Friedhofsrelevante Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Die Gemeinde Holzwickede hat 2012 ein Friedhofskonzept entworfen. Dies sieht vor, zusammenhängende Friedhofsflächen freizuziehen. Durch die Begehungen mit den Angehörigen und die hiermit verbundene freie Grabstellenwahl gelingt dies jedoch häufig nicht. Insofern sollte die Gemeinde künftig die Grabstellenwahl auf einzelne Grabfelder beschränken und somit gesteuert Freiflächen generieren. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung setzt die Gemeinde noch nicht ein. An messbar formulierten Zielen könnte die Gemeinde Kennzahlen entwickeln und hiermit die Entwicklung der Zielerreichung dokumentieren. Im Bereich der Digitalisierung verzichtet die Gemeinde im Friedhofswesen mittlerweile auf die Papierakte.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Holzwickede

0.2.1 Strukturen

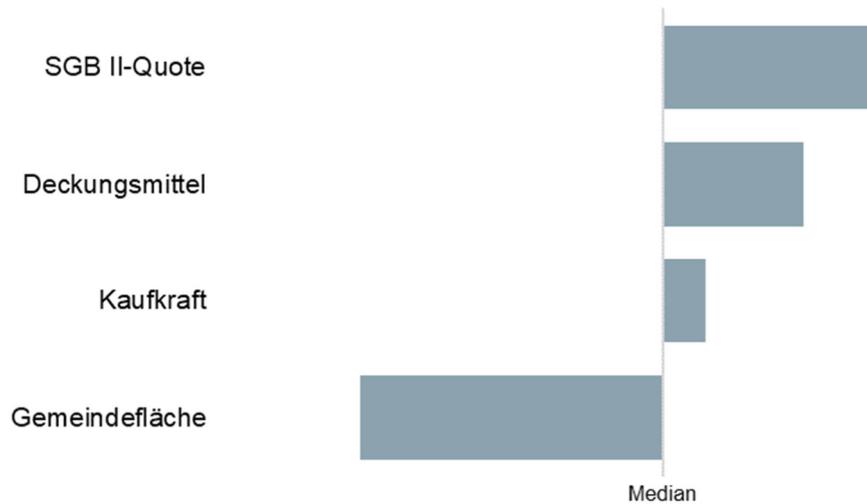
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Holzwickede 2023

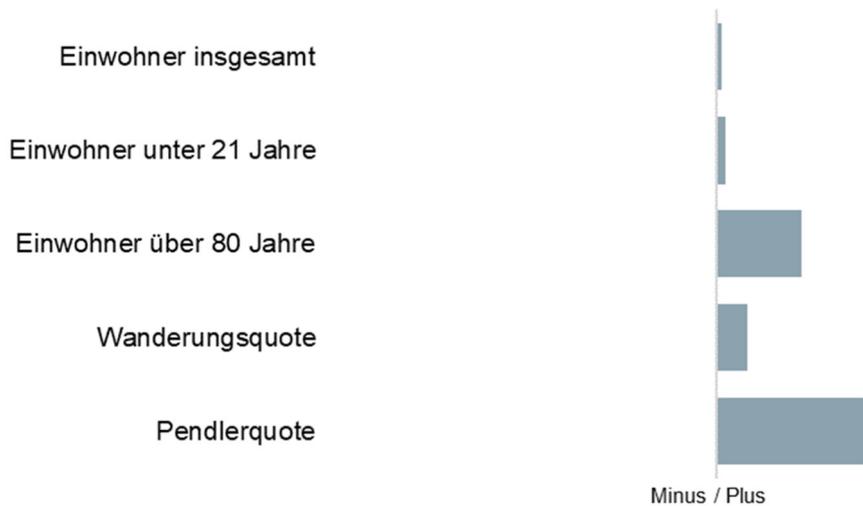


Intrakommunaler Vergleich

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

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

Strukturmerkmale Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede hat zum Stichtag 31. Dezember 2022 rund 17.240 Einwohner. Damit hat die Bevölkerungszahl einen historischen Höchstwert nach der Umstellung des Zensusmodells in 2011 erreicht. In den Jahren seit 2018 haben sich geringe positive Veränderungen ergeben, die im Wesentlichen durch die positive Wanderungsquote zustande kommt: die Zuzüge haben in den letzten fünf Jahren überwogen. Dabei wurde gleichzeitig der Überhang von Sterbefällen gegenüber den Geburten (negative natürliche Bevölkerungsentwicklung) kompensiert.

Wie in vielen Kommunen zeigt sich in Holzwickede eine Verschiebung in der Altersstruktur: konkret ist der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren erkennbar angewachsen. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Parallel dazu hat sich der Anteil der jüngeren Einwohner unter 21 Jahren leicht erhöht, was im Zuzug von jungen Familien (sog. Familienwanderung) begründet ist. Hier wirkt sich die Vermarktung von Wohngebieten im Betrachtungszeitraum positiv aus. Beides bedingt entsprechende Anforderungen an die Gestaltung der kommunalen Infrastruktur und die bei der Kommune nachgefragten Leistungen.

Die hohe positive Pendlerquote belegt, dass deutlich mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einpendeln als auspendeln. Holzwickede erreicht hier den Maximalwert im Vergleich der Kommunen dieser Größenordnung, die in der Regel eine negative Pendlerquote ausweisen. Holzwickede ist damit zu Recht als Arbeitsort zu charakterisieren, obwohl auch eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten zu den umliegenden Städten wie Dortmund und Unna auspendeln. Das daraus resultierende Verkehrsaufkommen in Verbindung mit dem überregionalen Verkehr in dem kleinsten Gemeindegebiet der Vergleichskommunen (Minimum bei der Gemeindefläche) hat damit eine erhebliche Relevanz für sämtliche verkehrsbezogenen Überlegungen und der Lebensqualität im Zentralort. Die Gemeinde hat für diese komplexen Problemstellungen einen eigenen Verkehrsausschuss gegründet.

Insgesamt handelt die Gemeinde Holzwickede nach wie vor unter überwiegend günstigen Rahmenbedingungen: weit überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel sowie eine über dem Median liegende Kaufkraft stehen einer hohen SGB II-Quote gegenüber.

Bei 75 Prozent der Vergleichskommunen besteht in der Bevölkerung eine geringere Kaufkraft als in Holzwickede. Die allgemeinen Deckungsmittel, die sich grundsätzlich aus Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen zusammensetzen, erreichen in Holzwickede im Durchschnitt der letzten fünf Jahre mit 1.950 Euro je Einwohner.

Mit einer SGB II-Quote, die oberhalb von 75 Prozent der Vergleichskommunen liegt, spiegelt Holzwickede in diesem Vergleich die regionale Arbeitsmarktsituation im Kreis Unna wider. Insofern wird von der Gemeinde die hohe SGB II-Quote auch als regionaler Aspekt eingestuft, der auch in Holzwickede wirkt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Im Nachgang der letzten überörtlichen Prüfung in 2018 haben die Feststellungen und Empfehlungen zu verschiedenen Aktivitäten in der Gemeinde Holzwickede geführt.

So wurden bei den Schulsekretariaten Stellenbemessungen und –anpassungen durchgeführt. Bei den Verkehrsflächen wurde ein größerer Investitionsbedarf erkennbar, für die Rückstellungen gebildet wurden. Ein entsprechendes Straßenbauinvestitionsprogramm wurde aufgestellt. Ebenfalls erhebliche Investitionen wurden im Bereich der Spiel- und Bolzplätze durchgeführt. Die Sporthallensituation ist unverändert geblieben.

Die Empfehlung zur Ertragssteigerung bei den KAG-Beiträgen wurde nach politischer Diskussion zurückgestellt. Diese ist aufgrund der gesetzlichen Weiterentwicklung bei den KAG-Beiträgen inzwischen zu relativieren. Ähnlich sieht es bei den OGS-Beiträgen aus: trotz erheblicher Nachfrage und hoher OGS-Quoten, die einen weiteren Ausbau sowie die Ertüchtigung der Bestandseinrichtungen erfordern, konnte keine politische Mehrheit für eine Gebührenerhöhung gefunden werden.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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. Dies war in dieser Prüfung nicht der Fall.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Holzwickede wurde in der Zeit vom Februar 2023 bis Juni 2024 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2022 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2026 vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten des Jahres 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Lena Steinkamp
Vergabewesen	Julia Witjes
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Scharf
Friedhofswesen	Thomas Scharf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden am 10. April 2024 im Verwaltungsvorstand der Gemeinde Holzwickede vorgestellt. Die Gemeinde Holzwickede hatte Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 26. Juni 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Stefan Loepke

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Gemeinde Holzwickede gelingt es nicht, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen erhöhen den Konsolidierungsdruck auf die Kommune.	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte eine laufende Aufgabenkritik betreiben, um Konsolidierungspotenziale zu identifizieren. Angesichts der herausfordernden Haushaltssituation müssen möglicherweise schon kurzfristig Maßnahmen umgesetzt werden.
F2	Die Gemeinde Holzwickede hat aufgrund der hohen Bedeutung von Fördermitteln ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Aufgaben dieser Stelle hat sie in einer Aufgabenbeschreibung konkretisiert. Obwohl die Gemeinde schon sehr gut aufgestellt ist, könnte sie diese Vorgaben noch optimieren.	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte die bereits feststehenden Regelungen durch eine Konkretisierung weiter verbessern.
F3	Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Bei der Aufnahme von Krediten beachtet die Gemeinde jedoch nicht verschriftlichte Grundsätze.	E3	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement schaffen. Hierbei sollten Standards und Kriterien für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten festgelegt werden.
F4	Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Vorgaben zum Anlagemanagement getroffen. Es ist aktuell nicht geplant, Anlagen zu erwerben. In der Vergangenheit hat die Gemeinde jedoch Geldanlagen vorgenommen.	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Vorgaben für ihr Anlagemanagement treffen. Diese sollten schriftlich fixiert sein.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Holzwickede wickelt ihre Vergaben teilweise dezentral ab. Lediglich die Vergabe von Bauleistungen wird zentral bearbeitet. Eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts ist so erschwert. Es ergeben sich mögliche Angriffspunkte für Korruption.	E1.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte Überlegungen hinsichtlich einer zentralen Vergabestelle anstellen. Eine Möglichkeit wäre, eine solche in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit einzurichten.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Einsatz einer Fachsoftware für Vergaben prüfen.
		E1.3	Die Gemeinde Holzwickede sollte die in der Vergabeordnung bzw. Zuständigkeitsordnung festgelegten Zuständigkeiten der politischen Gremien bei Vergabeentscheidungen kritisch hinterfragen und ggf. im Sinne einer zügigen Abwicklung der Vergabeverfahren anpassen.
F2	In der Gemeinde Holzwickede erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern und eine Vergabepfung etablieren.
F3	Die Gemeinde Holzwickede hat nur unzureichende Regelungen zur Korruptionsprävention festgelegt. Eine Dienstanweisung Korruption fehlt. Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche wurden noch nicht festgelegt. Auch die Umsetzung der Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes ist noch nicht erfolgt.	E3.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Darin sollte auch eindeutig geregelt sein, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.
		E3.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie zugesichert - eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Allgemeinen Dienstanweisung und die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren hinsichtlich entsprechender Regelungen zur Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ergänzen bzw. aktualisieren.
		E3.4	Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie beabsichtigt - die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Holzwickede noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Gemeinde Holzwickede Abweichungen auf. Um zukünftig die Leistungsverzeichnisse zu verbessern und so Abweichungen zu vermeiden, sollten die Ursachen näher betrachtet werden.	E5	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Gemeinde Holzwickede hat zwar einige Regelungen zu Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung getroffen, jedoch fehlen konkrete Vorgaben mit einheitlichen und standardisierten Verfahren. Auch ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	E6.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.
		E6.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Holzwickede hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Lediglich hinsichtlich der Formalisierung des Ausstattungsprozesses besteht noch Optimierungsbedarf.	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.
F2	Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Gemeinde Holzwickede besteht erheblicher Handlungsbedarf in allen geprüften Sicherheitsaspekten.	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die von der Gemeinde Holzwickede eingesetzte Checkliste sowie die Internetpräsenz bieten mit Blick auf ordnungsbehördliche Bestattungen Optimierungspotenzial. Markterkundungen zur Wahl des günstigsten Bestattungsunternehmens führte sie bisher nicht durch.	E1.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Checkliste erweitern und zur vollumfänglichen Fallbearbeitung einsetzen. So kann sie auch neuen Mitarbeitenden eine sichere und gleichmäßige Fallbearbeitung ermöglichen.
		E1.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte Standards in der Fallbearbeitung schriftlich fixieren. Zudem könnten Informationen für bestattungspflichtige Angehörige auf der Internetseite die Sachbearbeitung entlasten. Für die Wahl eines Bestattungsunternehmens sollte sie regelmäßig Markterkundungen einholen und sich an vergaberechtlichen sowie haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren.
F2	Die Gemeinde Holzwickede hat in den letzten Jahren keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur ordnungsbehördlichen Bestattung mehr durchgeführt.	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen regelmäßig hinterfragen und durch Preisfragen,

Feststellung		Empfehlung	
			Markterkundungen oder den Abschluss von Rahmenverträgen festigen. Hiermit kann sie belegen, dass sie wirtschaftlich gehandelt hat.
Friedhofswesen			
F1	Bisher setzt die Gemeinde Holzwickede keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Friedhofswesen ein.	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte die ausgewiesenen Ziele für das Friedhofswesen messbar formulieren, ggf. erweitern und durch den Einsatz von Kennzahlen für Steuerungszwecke verwenden.
F2	Die Gemeinde Holzwickede setzt derzeit nur wenige digitale Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit für den kommunalen Friedhof ein.	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aktiv weiter ausbauen, indem sie eine digitale Möglichkeit schafft, Grabstellen zu begehen, auszuwählen und zu buchen.
F3	Durch ihre Friedhofsgebühren kann die Gemeinde Holzwickede die ansatzfähigen Kosten nicht refinanzieren. Rund drei Viertel der Vergleichskommunen können eine höhere Kostendeckung vorweisen.	E3	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Kostendeckungsgrad zum Anlass nehmen, die Höhe ihrer Friedhofsgebühren anzupassen.
F4	Die Gemeinde Holzwickede verfügt nicht über eine langfristige Planung ihrer Friedhofsflächen. Bisher findet keine gezielte Belegung von Grabstellen statt.	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Vergabe von Grabstätten anpassen und ihre Friedhofsflächen künftig so belegen, dass zusammenhängende Freiflächen entstehen. Gleichzeitig sollte sie die Verwendung dieser Flächen festlegen.

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 Gemeinde Holzwickede 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 (mhkhd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

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

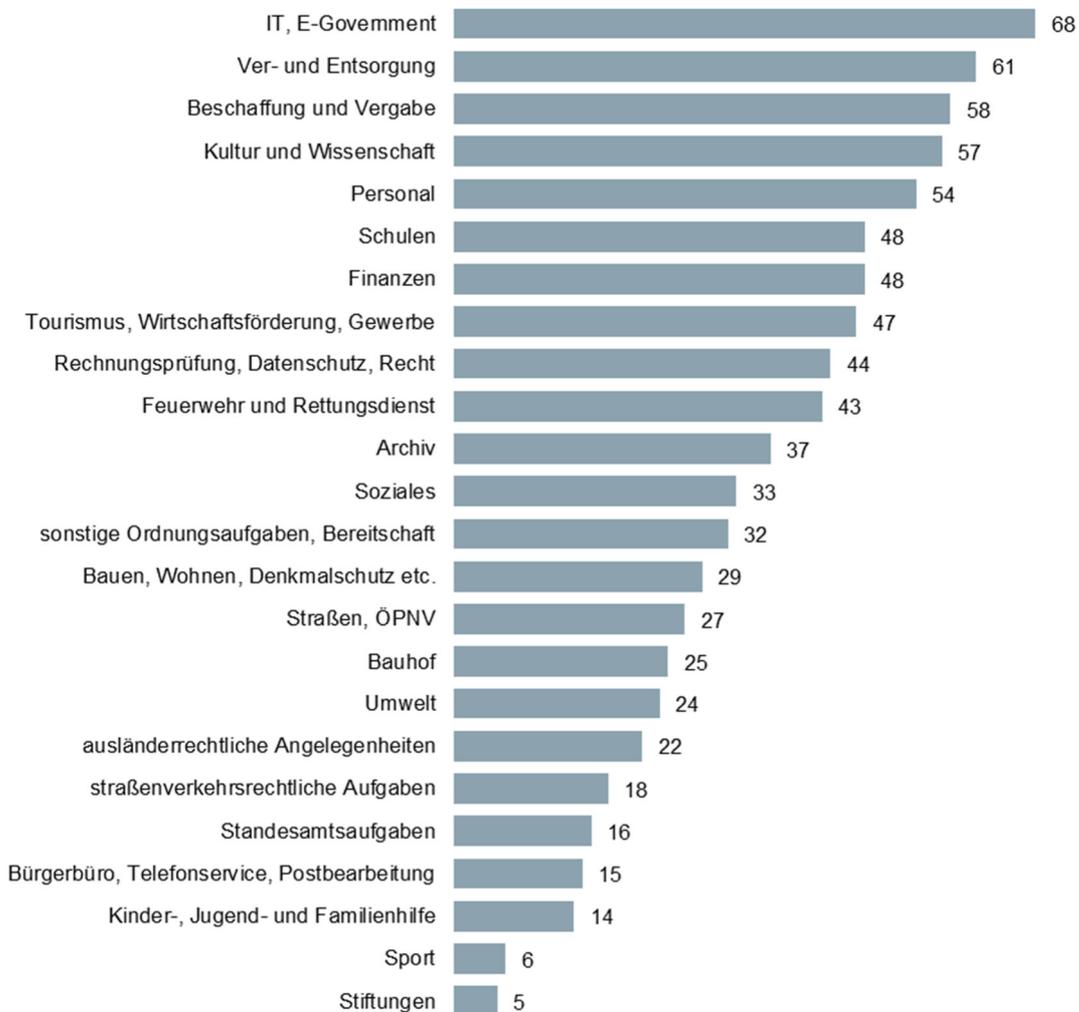
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 79 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

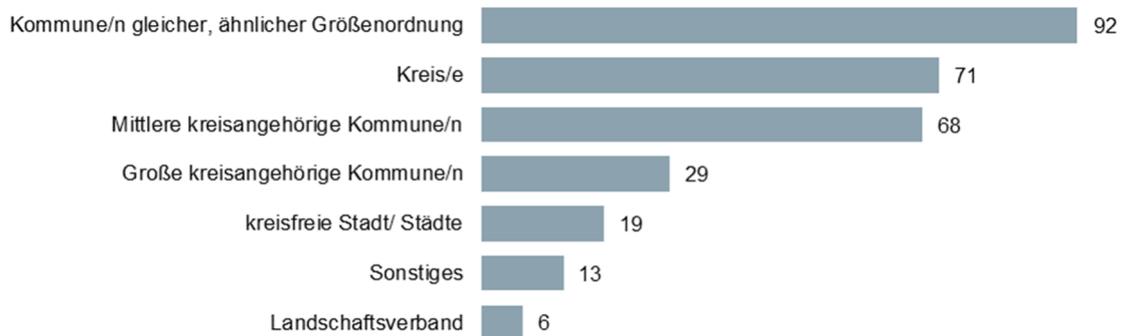


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



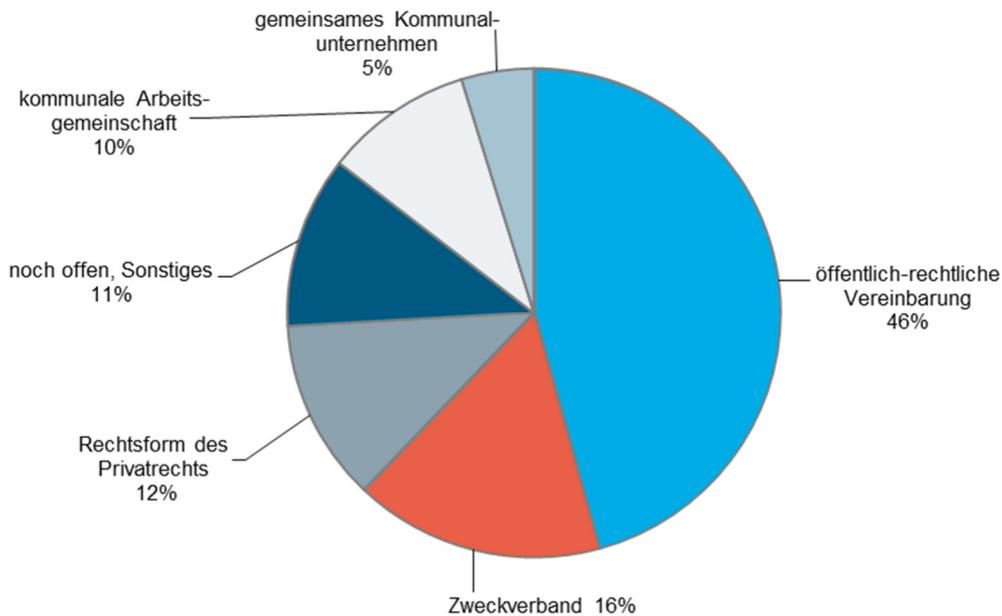
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Holzwickede

Die **Gemeinde Holzwickede** hat sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und bislang in sechs konkreten Arbeitsfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Holzwickede anerkannt erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung. Folgende Aufgaben werden beispielhaft über eine IKZ erledigt:

- in **verwaltungsinternen** Leistungsbereichen wie einem gemeinsamen Datenschutzbeauftragten und IT-Sicherheitsbeauftragten und den Programmprüfungen nach § 104 GO NRW, die vom Kreis Unna durchgeführt werden,
- im **Bildungsbereich** durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule „vhs Unna Fröndenberg Holzwickede“,
- im Bereich der **Ver- und Entsorgung** hinsichtlich der Abfallentsorgung (AöR GWA Abfallbetriebe).

Geplante IKZ-Maßnahmen seitens der Gemeinde sind die mit den anderen kreisangehörigen Kommunen die abgestimmte gemeinsame Durchführung von Vorhaben für „Smart City“ und die Beteiligung an der Tourismuskampagne des Kreises Unna.

Vorrangige Ziele der Gemeinde Holzwickede sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit sowie die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Aus Sicht der Gemeinde Holzwickede haben sich alle Maßnahmen bewährt - insbesondere die Zusammenarbeit mit der AöR GWA Abfallbetriebe als auch der gemeinsame Datenschutzbeauftragte.

Politische Bereitschaft und Offenheit, klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung stehen für Holzwickede als Erfolgsfaktoren an erster Stelle. In der Gesamtsicht sieht Holzwickede neue Chancen für eine kommunenübergreifende Zusammenarbeit in dem Ausbau der Digitalisierung und der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. Bei finanziellen Anreizen wie z. B. der „Förderrichtlinie IKZ“ würde eine höhere Förderung und ein vereinfachter Zugang zu den Fördermitteln neue IKZ-Projekte unterstützen können.

0.9 Anlage 3: örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 84 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Gemeinde Holzwickede.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

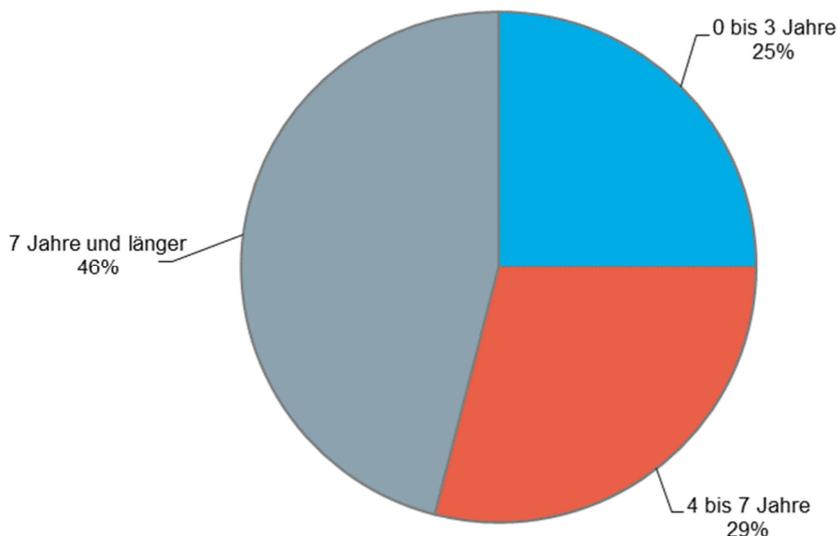
Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 69 von 84 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in fünf Fällen (Sechs Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

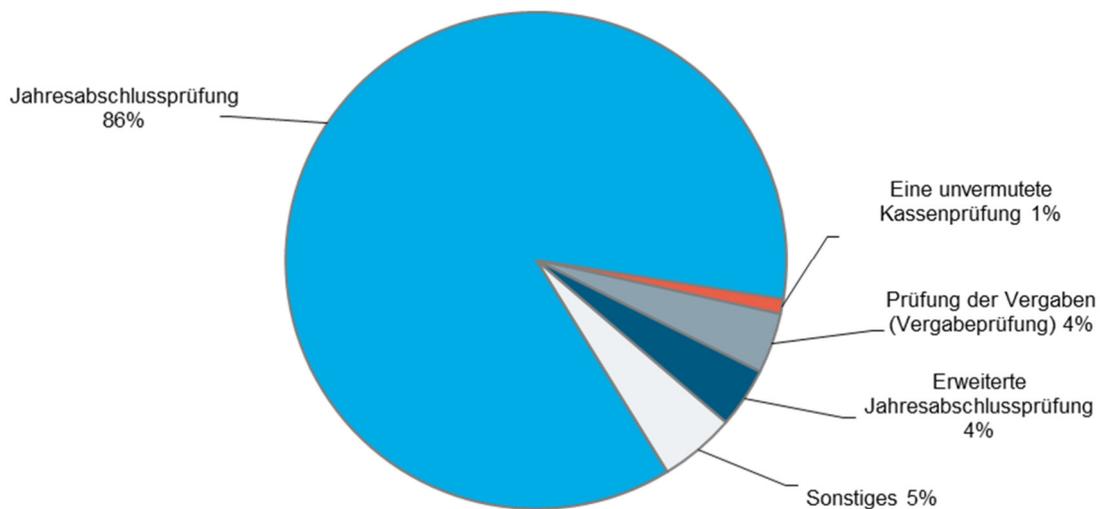
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

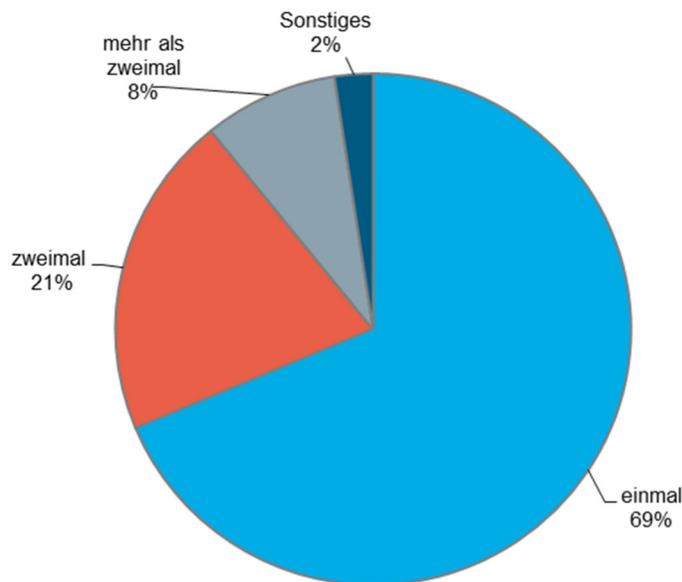
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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 Gemeinde Holzwickede

In der **Gemeinde Holzwickede** werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss bzw. das Erfordernis eines Gesamtjahresabschlusses der Gemeinde Holzwickede. 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 erfolgt auch keine interkommunale Zusammenarbeit mit Ausnahme der Programmprüfung gem. § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW. Eine unvermutete Kassenprüfung seitens der Gemeindeverwaltung unterblieb 2021 aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Holzwickede tagte im Jahr 2021 insgesamt zweimal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses; optional behält sich der Rechnungsprüfungsausschuss eine Belegprüfung für ausgewählte Prozesse vor. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Holzwickede 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 (vgl. Teilbericht Vergabewesen) und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede im Prüfungsbereich Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Gemeinde Holzwickede hat in der aktuellen Situation einen ansteigenden Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Jahresabschlüsse der letzten Jahre zeichnen ein sehr positives Bild. Seit 2017 werden durchgehend positive Jahresergebnisse erzielt. Die **strukturelle Haushaltssituation** ist positiv. Durch die Jahresüberschüsse, vor allem durch das sehr gute Ergebnis 2022, ist das Eigenkapital um fast 13 Mio. Euro angestiegen. Das **Eigenkapital** übersteigt damit sogar den Betrag aus der Eröffnungsbilanz.

Problematisch ist hingegen die weitere Entwicklung des **Haushalts** ab 2023. Die Gemeinde plant mit durchgehend negativen Jahresergebnissen. Hinzu kommt, dass ab 2024 kein außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG mehr eingeplant werden darf. Die geplanten Jahresergebnisse im Haushaltsplan 2024 fallen somit noch schlechter aus als im Haushaltsplan 2023. Realisiert sich die Planung aus dem Haushaltsplan 2023, sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 20 Mio. Euro ab. Hinzu kommt die nicht ausreichende **Selbstfinanzierungskraft** der Kommune. Bis 2026 steigen die Liquiditätskredite prognostisch um etwa zwei Mio. Euro an. Bereits jetzt sind die **Verbindlichkeiten** der Gemeinde Holzwickede überdurchschnittlich hoch.

Die pandemie- und kriegsbedingten Auswirkungen auf den Haushalt konnte die Gemeinde auch durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG abfedern. Jedoch haben sich vor allem geringer ausgefallene Erträge negativ auf die liquiden Mittel ausgewirkt. Dadurch kann die Gemeinde die schlechter werdende Selbstfinanzierungskraft im geringeren Maß ausgleichen.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Holzwickede ist es in der Vergangenheit kaum gelungen, **Aufwandssteigerungen** durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Sozialleistungen sowie die Jugendamtsumlage sind im deutlich stärkeren Ausmaß angestiegen. Die Gemeinde geht in der Planung von deutlich sinkenden Jahresergebnissen aus. Trotz der guten Ergebnisse der Vergangenheit besteht somit wieder ein höherer Konsolidierungsdruck.

Der Gemeinde liegen wichtige **Informationen zur Haushaltssteuerung** frühzeitig vor. Unterjährig überwacht die Gemeinde die Haushaltsausführung durch Budgetkontrollen. Die politischen Entscheidungsträger werden zweimal jährlich umfangreich zur Haushaltsausführung unterrichtet. Ausreichend Informationen für eine unterjährige Steuerung sind somit gewährleistet.

Im Betrachtungszeitraum seit 2017 sind die investiven **Ermächtigungsübertragungen** deutlich angestiegen. Dies hängt vor allem mit dem Neubau des Rat- und Bürgerhauses zusammen. Zukünftig wird der Umfang wieder abnehmen. Konsumtive Ermächtigungen werden nicht ins Folgejahr übertragen.

Für die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** hat die Gemeinde ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Aufgaben der Stelle hat sie dabei in einer Aufgabenbeschreibung festgelegt. Eine zentrale Datei sowie ein Berichtswesen zum Fördermittelmanagement sind eingerichtet.

Beim **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Gemeinde noch keine schriftlichen Regelungen getroffen. Sowohl beim Kredit- als auch beim Anlagemanagement wählt die Gemeinde eher konservative Verträge. Dennoch sollte die Gemeinde Regelungen für die Aufnahme von Krediten beziehungsweise die Anlage von liquiden Mitteln festlegen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,

- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den in-
terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh-
men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus-
haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, so-
fern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Holzwickede 2017 bis 2023

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
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2016. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017.

Der Jahresabschluss 2022 wurde im Prüfverlauf aufgestellt. Da es sich noch nicht um einen geprüften Jahresabschluss handelt, geht die gpaNRW nur textlich auf die Ergebnisse ein. Die interkommunalen Vergleiche erfolgen auf Basis des festgestellten Jahresabschlusses 2021. Der Haushaltsplan 2024 wurde am 14. Dezember 2023 und damit erst nach Ende der operativen Prüfung beschlossen und fließt daher nicht in den Bericht mit ein.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt der Gemeinde Holzwickede ist im gesamten Betrachtungszeitraum zumindest fiktiv ausgeglichen. Ab 2023 muss hierfür die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen werden. Der Haushalt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Auflagen.

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 Holzwickede 2017 bis 2023

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Holzwickede 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	832	924	2.666	2.535	269	6.397

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.021	3.946	6.612	9.147	9.415	15.813
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	35.668	35.401	35.405	35.328	35.720	35.759
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	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	pos. Ergebnis					

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.

Jahresergebnisse und Rücklagen Holzwickede in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN)

	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.625	-4.826	-3.191	-2.568
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.362	4.172	1.603	7.362
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	35.759	35.759	35.759	35.759
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	7,03	10,06	7,40	6,43

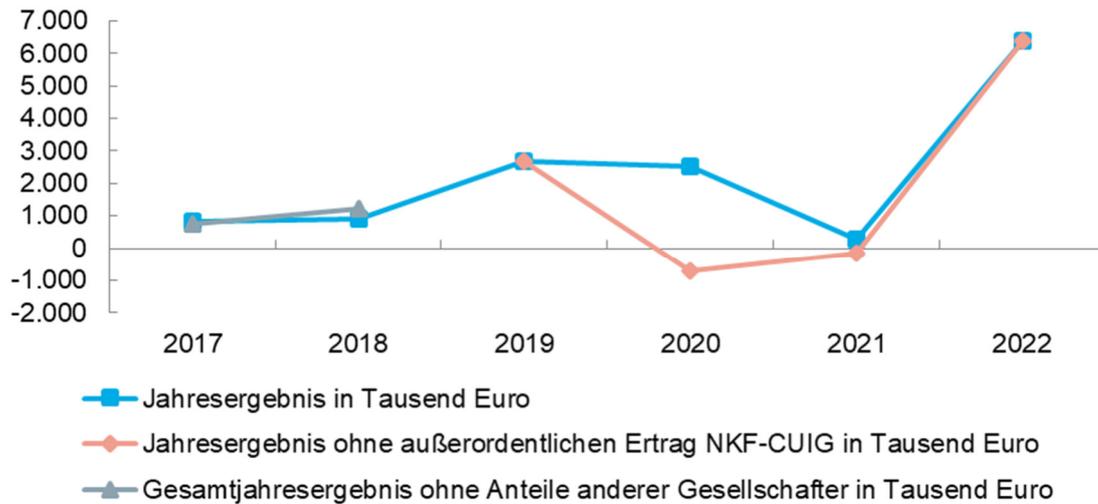
Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Holzwickede erwirtschaftet durchgängig seit 2017 positive Jahresergebnisse. Auch strukturell ist das Jahresergebnis positiv. 2020 und 2021 wurden die Jahresüberschüsse durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG erreicht.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2022



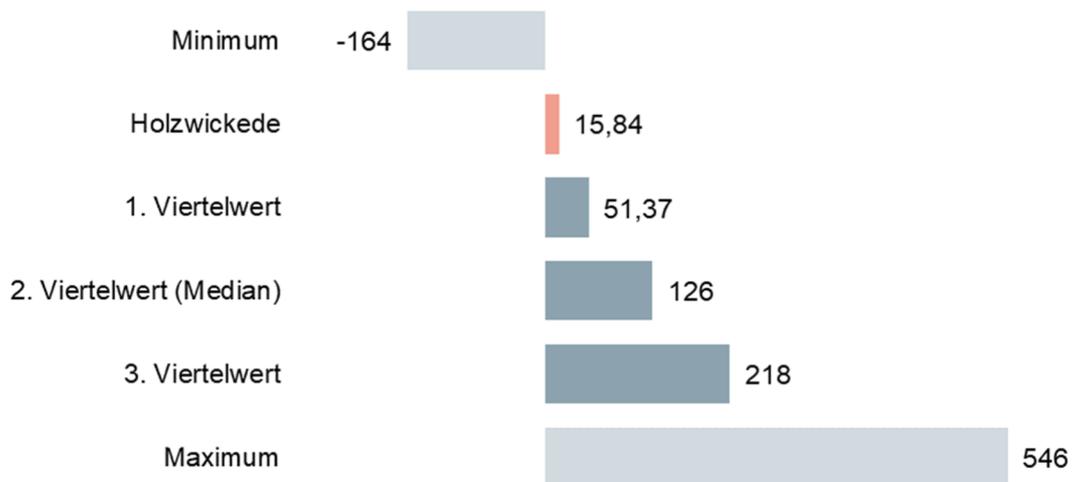
Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG)¹⁰

Nach dem NKF-CUIG hat die **Gemeinde Holzwickede** die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

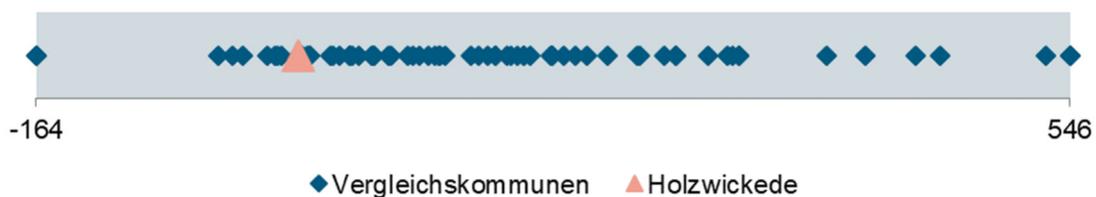
Im Betrachtungszeitraum fällt das Ergebnis 2022 am höchsten aus. Das ist neben dem hohen Gewerbesteuerertrag (24,8 Mio. Euro, damit rund 9,5 Mio. Euro mehr als 2021) auch auf die Schlüsselzuweisungen (230.000 Euro) zurückzuführen. Die Gemeinde Holzwickede hat bis auf 2017, 2019 und 2022 keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen. Das Jahr 2020 war geprägt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Gewerbesteuer ist um fast sechs Mio. Euro deutlich unter dem geplanten Ertrag geblieben. Gegenüber dem Ergebnis 2019 hat sich der Ertrag sogar um 6,2 Mio. Euro verringert.

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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Die Gemeinde Holzwickede erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum positive Jahresergebnisse. Während die Ergebnisse 2019 und 2020 höher ausfallen als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen, ist das Jahresergebnis 2021 nur leicht positiv. Die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen im Vergleich haben ein besseres Jahresergebnis erzielt. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang pandemiebedingte Schäden gemäß dem NKF-CUIG isoliert. Wir vergleichen daher auch die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

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

Kennzahl	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro	-8,82	-312	4,42	94,04	191	526	66

Ohne den außerordentlichen Ertrag wäre das Jahresergebnis 2021 sogar negativ gewesen. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich wiederum nichts.

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage drei dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Holzwickede	
Jahresergebnis	269
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	18.227
Bereinigungen Sondereffekte	-1.660
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.299
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	16.326
= strukturelles Ergebnis	28

Als Sondereffekte hat die gpaNRW die Nachzahlung der Jugendamtsumlage für das Vorjahr sowie die Mindererträge bei der Gewerbesteuerverzinsung bereinigt.

Die Modellrechnung weist ein positives strukturelles Ergebnis auf. Trotzdem fällt das strukturelle Ergebnis deutlich negativer aus als das tatsächlich erzielte Jahresergebnis. Das ist auf die tatsächlich erzielten konjunkturabhängigen Erträge wie die Gewerbesteuer zurückzuführen. 2021 fallen diese rund 0,5 Mio. Euro höher aus, als in der Modellrechnung berücksichtigt. Zusammen mit den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern unterscheidet sich die Modellrechnung sogar um 1,5 Mio. Euro vom tatsächlichen Ergebnis.

2021 fällt das Jahresergebnis somit konjunkturbedingt besser aus als die strukturelle Haushaltssituation. Auch 2022 erzielt die Gemeinde Holzwickede noch ein sehr gutes Jahresergebnis. Im Planungszeitraum ab 2023 rechnet die Gemeinde jedoch mit einer deutlichen Verschlechterung. Neben steigenden Zinsen erschweren auch Sozialleistungen den gemeindlichen Haushalt. Somit steigen die Herausforderungen für die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde und die strukturelle Haushaltssituation könnte sich verschlechtern.

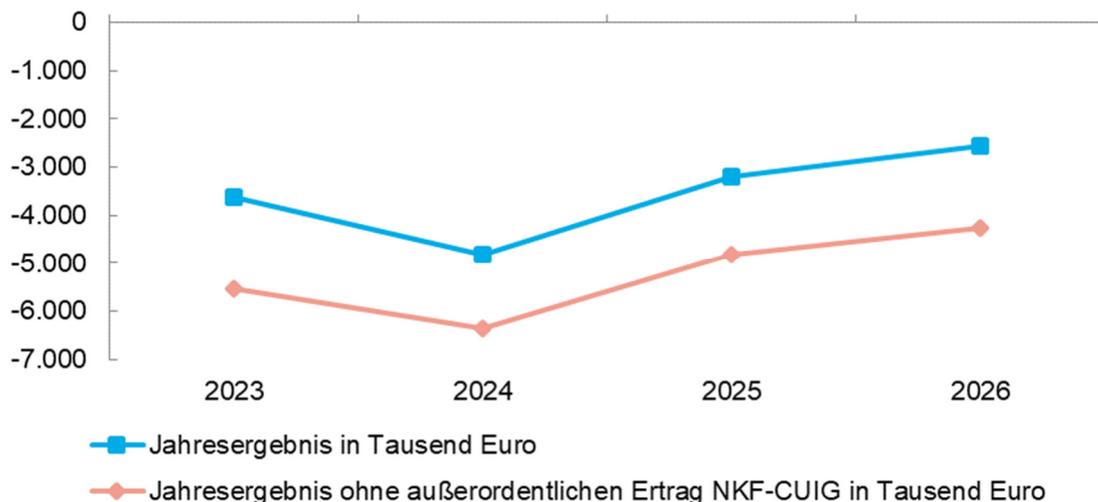
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Holzwickede plant im gesamten Haushaltsplanungszeitraum ab 2023 mit hohen Fehlbeträgen. Durch den Wegfall der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG sowie dem eingetretenen Risiko bei den Personalaufwendungen fallen diese ab 2024 noch höher aus.

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 Holzwickede in Tausend Euro 2023 bis 2026



Die **Gemeinde Holzwickede** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von -2,6 Mio. Euro. Durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG werden die Jahresergebnisse bis 2026 um insgesamt 4,9 Mio. Euro entlastet. Eine Entlastung über 2023 hinaus ist im NKF-CUIG jedoch nicht vorgesehen. Damit fallen ab 2024 3,3 Mio. Euro derzeit eingeplante außerordentliche Erträge weg.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	15.326 (14.862)	19.000	3.674 (4.138)	4,4 (5,0)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	12.952 (11.918)	15.700	2.748 (3.782)	3,9 (5,7)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.459	3.379	-3.080	-12,2
sonstige ordentliche Erträge	1.749	875	-874	-12,9
außerordentliche Erträge	836	1.693	858	15,2
Übrige Erträge	13.861	14.408	547	0,8
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	9.034	11.404	2.370	4,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.559	7.636	-923	-2,3
Transferaufwendungen	3.843	4.420	577	2,8
allgemeine Kreisumlage	10.351 (10.951)	14.885	4.534 (3.934)	7,5 (6,3)
Jugendamtsumlage	10.509	10.700	191	0,4
Übrige Aufwendungen	8.617	8.579	-37,63	-0,1

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

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

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

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

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

Erträge:

Höhere Erträge plant die Gemeinde insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer). Diese Positionen steigen bis 2026 weiter an. Anders als die meisten Kommunen kann die Gemeinde Holzwickede nicht mit Erträgen aus Schlüsselzuweisungen planen: Aufgrund der hohen Steuerkraft ist die Gemeinde in den meisten Jahren abundant und hat keinen Anspruch darauf.

- Die **Gewerbesteuer** plant die Gemeinde auf Grundlage der bereits feststehenden Steuermessbeträge. Aus der Erfahrung der letzten Jahre plant sie zudem rund zwei Mio. Euro Steuernachzahlungen mit ein. Mittelfristig legt sie die Orientierungsdaten¹¹ des Landes Nordrhein-Westfalen zugrunde. Bis auf das Jahr 2020, das sehr stark von der Coronapandemie geprägt war, ist das Ergebnis im Betrachtungszeitraum besser ausgefallen als die Planung.
- Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant die Gemeinde anhand der Orientierungsdaten.
- Die **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** sinken mittelfristig stark ab. 2021 fallen die Zuwendungen unter anderem durch die Zuweisung für den Breitbandausbau (540 Tausend Euro) höher aus.
- Die **außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG** haben in den Jahren 2020 bis 2022 den Haushalt deutlich entlastet. Ab 2024 sieht das NKF-CUIG jedoch keine Isolierung der pandemie- und kriegsbedingten Schäden mehr vor. Die wegfallenden 3,3 Mio. Euro, die im Haushaltsplan 2023 ab 2024 noch eingeplant sind, müssen somit kompensiert werden.

Bei den geplanten Erträgen besteht ein erhebliches zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Hinzu kommen die allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Es ist somit für die Kommune besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die geplanten Ansätze im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen:

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

- Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** steigen im Planungszeitraum bis 2026 weiter an. Vor allem die Personalaufwendungen steigen deutlich. Die Gemeinde plant diese auf Grundlage des vollen Stellenplans mit bereits feststehenden Entgeltgruppen- bzw. Besoldungserhöhungen. Mittelfristig legt sie zwei Prozent Steigerungen pro Jahr zu

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

Grunde. Nach Abschluss der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst ist klar, dass die mittelfristigen Steigerungsraten zu gering geplant wurden. Durch die vorsichtige Planung im aktuellen Haushaltsjahr ist aber zumindest für 2023 der Haushaltsansatz auskömmlich. Dennoch ist die Planung für 2024 anzupassen, was zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen führen wird.

- Trotz der Inflation sinken die geplanten **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Während die Gemeinde mit hohen Aufwendungen für Gas- und Strom plant, sinken vor allem die Instandhaltungs- und Unterhaltungsaufwendungen. Vor allem die Gebäude- und Grundstücksunterhaltung plant die Gemeinde detailliert für das Haushaltsjahr sowie das darauffolgende Jahr. Mittelfristig werden lediglich Sockelbeträge eingeplant. Angesichts der insgesamt steigenden Kosten können aber für gleiche Beträge auf Dauer nur noch im geringeren Umfang Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden. Das kann das Risiko ungeplanter Instandsetzungsmaßnahmen erhöhen (vgl. Kapitel „1.3.5.2 - Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude und Infrastrukturvermögen“).
- Rund die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen entfällt auf die **Transferaufwendungen**. Diese enthalten unter anderem Zuschüsse an Träger von Kindertagesstätten und Sozialleistungen. Die Transferaufwendungen sind in den letzten Jahren gestiegen und steigen auch bis 2026 weiter (vgl. Kapitel „1.4.1 - Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“). Bestimmender Part der Transferaufwendungen sind die **allgemeine Kreisumlage** sowie die **Jugendamtsumlage**. Die Gemeinde plant diese auf Grundlage der Planungen des Kreises Unna. Vor allem bei der allgemeinen Kreisumlage rechnet die Gemeinde mit deutlich steigenden Belastungen.

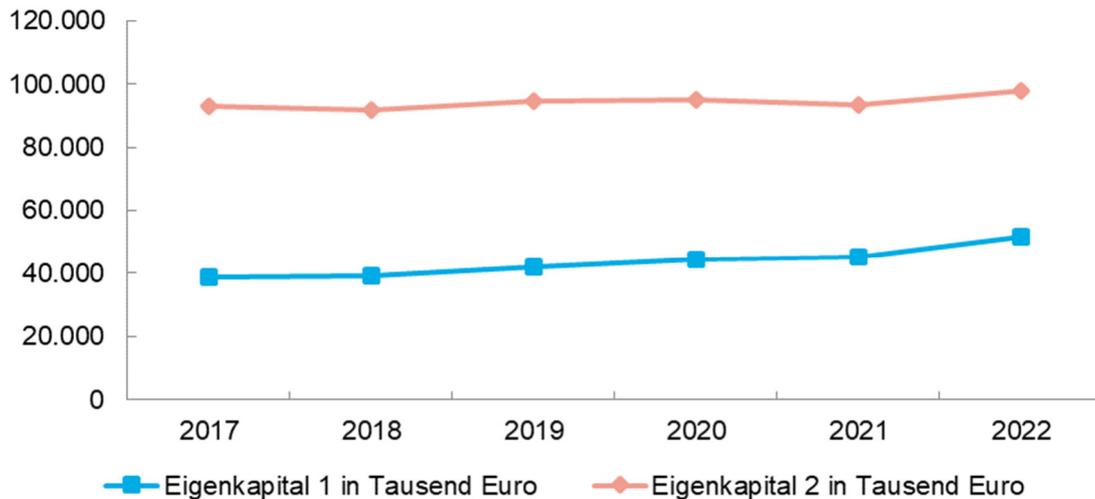
Bei den geprüften Aufwendungen hat sich bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches Risiko ergeben. Im aktuellen Haushaltsjahr kann dies voraussichtlich abgefedert werden. Die Haushaltsplanung ist aber hierdurch sowie durch den Wegfall der außerordentlichen Erträge erheblich belastet. Dies stellt die Planer vor große Herausforderungen.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital ist zum Jahresabschluss 2022 durch die hohen Jahresüberschüsse auf einem höheren Niveau als zur Eröffnungsbilanz 2008. Die Gemeinde ist damit deutlich von einer Überschuldung entfernt. Nach Haushaltsplanung 2023 wird sich das Eigenkapital bis 2026 jedoch um rund 20 Mio. Euro reduzieren. Der Wert läge damit wieder unterhalb des Werts in der Eröffnungsbilanz.

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 Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2022

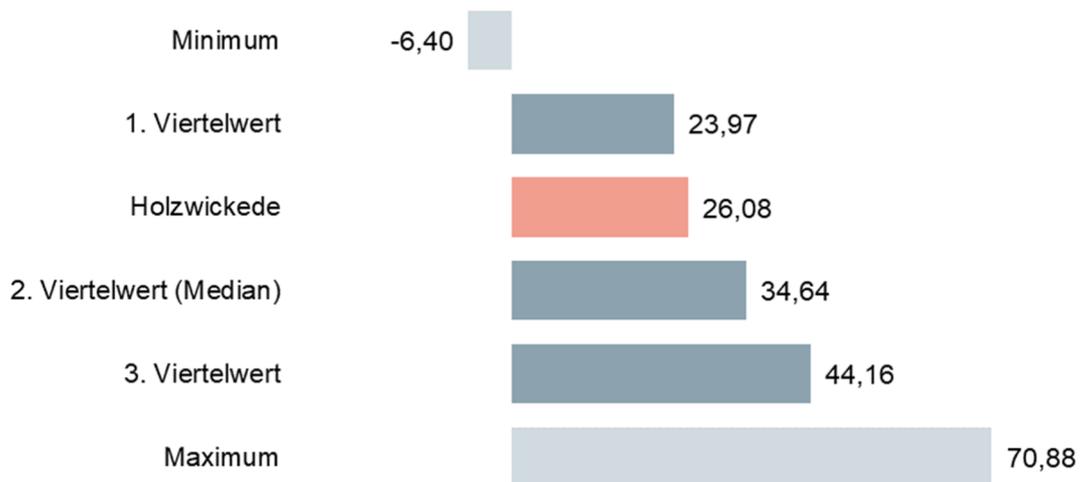


Das Eigenkapital der Gemeinde Holzwickede ist im Betrachtungszeitraum um fast 12,9 Mio. Euro angestiegen. Das ist auf die durchgehend positiven Jahresergebnisse zurückzuführen. Auch der Verbrauch des Eigenkapitals seit der Eröffnungsbilanz 2008 konnte dadurch zu einem großen Teil vollständig ausgeglichen werden. 2022 liegt das Eigenkapital sogar 7,6 Mio. Euro über dem Wert der Eröffnungsbilanz von 2008.

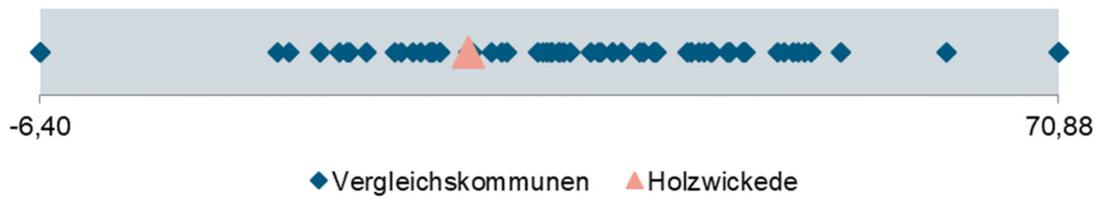
Zieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Dieses ist im deutlich geringeren Umfang angestiegen als das Eigenkapital 1 (+fünf Mio. Euro). Sowohl die Sonderposten für Zuwendungen als auch für Beiträge sind im gleichen Zeitraum um zusammen 7,9 Mio. Euro gesunken.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Auch mit der deutlich gestiegenen Eigenkapitalausstattung hat nur ein Viertel der verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen eine noch geringere Eigenkapitalquote 1. Das Eigenkapital ist jedoch hoch genug, um nicht akut von der Überschuldung bedroht zu sein. Im Planungszeitraum ab 2023 plant die Gemeinde durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. Prognostisch sinkt das Eigenkapital bis 2026 um 14,2 Mio. Euro. Damit wäre der Anstieg seit 2017 wieder verbraucht. Hinzu kommen außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG, die ab 2024 nicht mehr aktiviert werden dürfen (4,9 Mio. Euro). Auch mit dem geplanten Eigenkapitalverzehr droht der Gemeinde keine Überschuldung.

Die Eigenkapitalquote 2 (54,10 Prozent) fällt durch die Sonderposten höher aus als das Eigenkapital 1. Durch die gesunkenen Sonderposten haben über 75 Prozent der Vergleichskommunen eine höhere Eigenkapitalquote 2. Die Sonderposten fallen somit etwas geringer aus als in anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG haben das Eigenkapital bis 2021 um 5,1 Mio. Euro verstärkt. Ab 2026 könnte die Eigenkapitalverringerung jedoch im Nachgang erfolgen. Die Gemeinde Holzwickede hat ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die aktivierten Schäden über bis zu 50 Jahre ab. Der Haushaltsausgleich würde dadurch in Zukunft weiter erschwert. Oder die Gemeinde bucht die aktivierten außerordentlichen Erträge in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Für welche Variante sich die Gemeinde auch entscheidet: So oder so wird der aktuell stattfindende Eigenkapitalverzehr nur verlagert. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahl	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	24,47	-7,65	23,31	34,24	43,97	70,53	68
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	53,10	19,83	59,87	68,22	76,13	86,46	68

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

1.3.5 Schulden und Vermögen

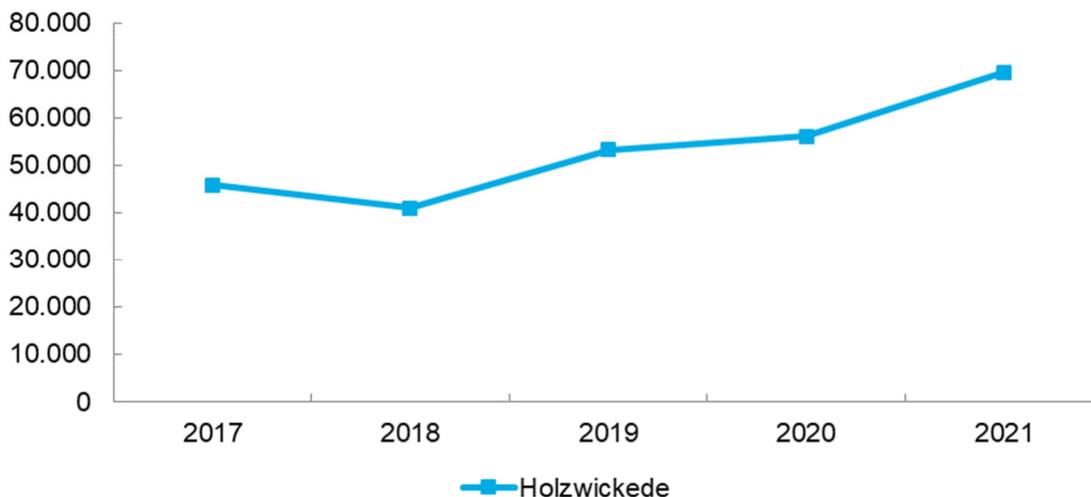
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Verschuldung der Gemeinde Holzwickede ist höher als die vieler anderer Vergleichskommunen. Unter anderem durch die hohen Tilgungen der bestehenden Kredite ist die Selbstfinanzierungskraft der Gemeinde nicht ausreichend. Auch die teilweise hohe Altersstruktur des Anlagevermögens schränkt die Handlungsspielräume der Kommune ein.

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 Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2021

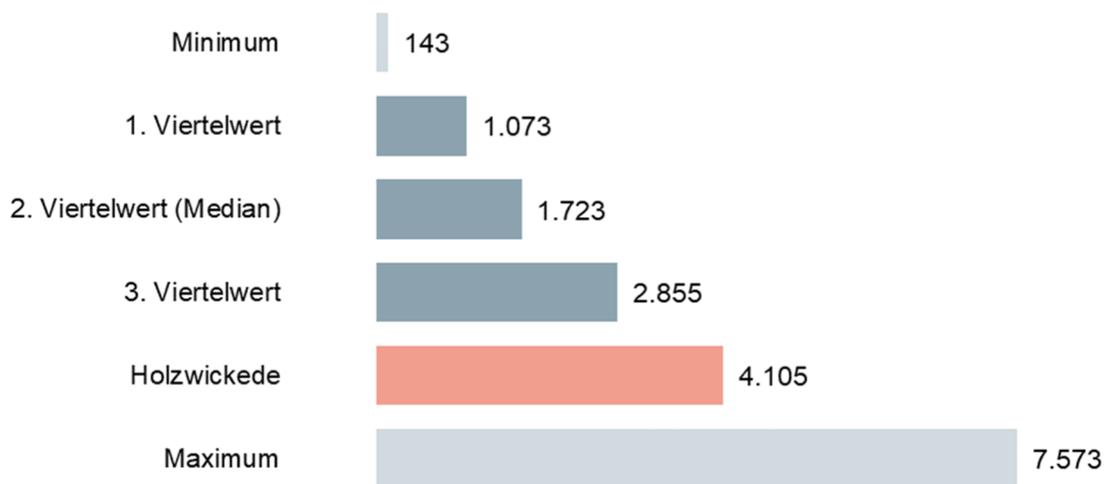


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Gemeinde Holzwickede** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

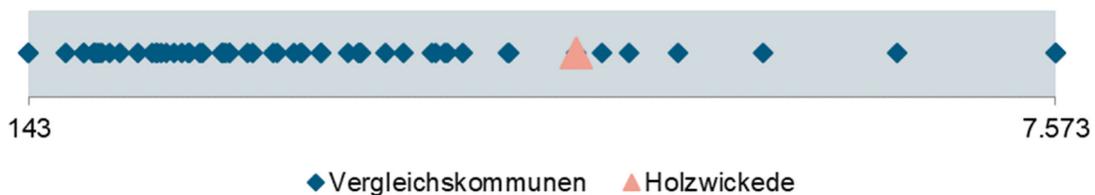
Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Holzwickede sind im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegen (+23,7 Mio. Euro). Ein Großteil der Steigerung geht mit 17,6 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zurück. Der Anteil des Kernhaushalts an den Gesamtverbindlichkeiten ist mit fast 90 Prozent dominierend. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten der Energienetze Holzwickede GmbH und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Wasserversorgung Holzwickede sind auf einem ähnlichen Niveau (rd. fünf Mio. Euro).

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben geringere Gesamtverbindlichkeiten als die Gemeinde Holzwickede. 2017 lagen die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner noch bei 2.677 Euro. Im interkommunalen Vergleich waren die Verbindlichkeiten aber auch da schon höher als bei 75 Prozent der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Da die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts die Gesamtverbindlichkeiten deutlich dominieren, stellen wir auch diese in den interkommunalen Vergleich:

Verbindlichkeiten des Kernhaushalt je Einwohner 2021

Kennzahl	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	3.622	141	861	1.310	1.973	5.741	69
Investitionskredite je EW in Euro	2.611	0,00	246	515	1.426	3.751	68
Liquiditätskredite je EW in Euro	302	0,00	0,00	22,66	110	2.294	68

Im interkommunalen Vergleich ergeben sich keine Veränderungen. Deutlich wird, dass sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite überdurchschnittlich sind. Die Einordnung der Kredite ist jedoch unterschiedlich: Investitionskrediten stehen wertschaffende Investitionen gegenüber. Liquiditätskredite zeigen hingegen lediglich eine nicht ausreichende Selbstfinanzierungskraft auf. Die gpaNRW beleuchtet sowohl den möglicherweise bestehenden Investitionsbedarf im Anlagevermögen als auch die geplanten Darlehensaufnahmen in den nächsten beiden Kapiteln.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die **Gemeinde Holzwickede** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. 2021 hat die Gemeinde bei einer Investitionsquote von 183 Prozent sogar mehr investiert, als sie über Abschreibungen verbraucht hat. Das ist in den meisten Jahren der Fall: Das Anlagevermögen hat sich seit 2022 um über 24 Mio. Euro erhöht. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Holzwickede 2021

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* in Jahren		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	40	80	80,00	33,57	58,04
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	11,21	85,99
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	25,6	68,00
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	43,94	26,77
Schulgebäude	40	80	80,00	31,76	60,30
Schulsporthallen	40	60	60,00	8,40	86,00
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	60	60,00	35,00	41,67
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	59,91	12,72	78,77
Abwasserkanäle	50	80	48,23**	19,86	58,82

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

** Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Abwasserkanäle unterschreitet die vorgegebenen 50 Jahre: Die durchgeführten Inlinersanierungen werden über 30 Jahre abgeschrieben und fließen in diese Darstellung mit ein.

Die Gemeinde Holzwickede hat für ihre Vermögensgegenstände lange Nutzungsdauern festgelegt. Meistens nutzt sie den vorgegebenen Rahmen der Gesamtnutzungsdauern voll aus. Lediglich die Abwasserkanäle werden über rund 50 Jahre abgeschrieben. Im Gegensatz zum restlichen Vermögen werden bei den Kanälen daher schneller hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig sinkt dadurch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen. Durch die hohen Gesamtnutzungsdauern der übrigen Vermögensgegenstände steigt das Risiko eines überalterten Vermögens.

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

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeinde Holzwickede sind trotz der hohen Gesamtnutzungsdauern teilweise erhöht. Negativ fallen hier die Verwaltungsgebäude auf. Mit einer Auswertung der Gebäude zum Stand 31. Dezember 2022 würde sich zumindest der Anlagenabnutzungsgrad anders darstellen: Das neue Rathaus ist erst im Jahr 2022 fertiggestellt und in der Bilanz aktiviert worden. Anders ist es bei den Schulsporthallen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt bei nur acht Jahren. Das ist zum einen auf die bereits abgeschriebene Sporthalle an der Josef-Reding-Schule zurückzuführen. Aber auch die direkt danebenliegende Hilgenbaumhalle sowie die Sporthalle der Nordschule haben nur noch Restnutzungsdauern unter zehn Jahren. Die Gemeinde führt jedoch regelmäßige Unterhaltungsmaßnahmen durch. Teil-

weise sind diese zwar noch nicht durchgeführt, aber bereits geplant. So wurden für die Sanierung der Flachdächer der Sporthallen an der Nordschule sowie der Josef-Reding-Schule Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Diese Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen verbessern den Zustand der Sporthallen. Jedoch spiegeln sich diese nicht in der Bilanz wider. Bei der alten Gebäudesubstanz bleibt dennoch ein Risiko, dass die Instandhaltungen nicht mehr ausreichen. Dann könnte es zu ungeplanten Reinvestitionsmaßnahmen sowie möglicherweise einem Refinanzierungsbedarf kommen.

Auf das Straßenvermögen der Gemeinde Holzwickede entfällt rund zehn Prozent der Bilanzsumme. Es stellt somit einen wesentlichen Teil des gemeindlichen Vermögens dar. Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren nicht in das bestehende Straßenvermögen investiert (Reinvestitionsquote: Null Prozent). Dafür liegen die Unterhaltungsaufwendungen höher als bei vielen anderen Vergleichskommunen¹². Die Unterhaltungsmaßnahmen erfolgen auf Grundlage eines Straßensanierungsplans. Dieser legt über fünf Jahre Maßnahmen fest und wird regelmäßig aktualisiert. Aber auch beim Straßenvermögen birgt eine hohe Altersstruktur ein Risiko, dass zukünftig die Anforderungen an die Unterhaltung ansteigen werden.

Problematisch bei noch nicht geplanten Sanierungs- und Reinvestitionsmaßnahmen ist der Refinanzierungsbedarf. Reichen die eigenen Mittel nicht aus, muss die Gemeinde gegebenenfalls zusätzliche Kredite zur Finanzierung aufnehmen. Die aktuell geplante Entwicklung der Verbindlichkeiten betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Abschnitt.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Holzwickede in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-458	-1.848	-408	-44
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.894	-4.299	-490	45
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-5.353	-6.147	-898	1
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.734	2.029	-1.980	-2.615
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.618	-4.118	-2.878	-2.614

Die **Gemeinde Holzwickede** plant im gesamten Planungszeitraum mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Aufsummiert beläuft sich dieser auf 2,8 Mio. Euro. Hinzu kommen die ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite. Diese Zahlungen belaufen sich auf weitere 9,5 Mio. Euro, die eigentlich aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften sind. Zusammen erwirtschaftet die Gemeinde bis 2026 rund 12,3 Mio. Euro zu wenig aus der

¹² vgl. Teilbericht „gpa-Kennzahlenset“

laufenden Verwaltungstätigkeit. Ihre Selbstfinanzierungskraft reicht somit im Planungszeitraum nicht aus. Zum 31. Dezember 2022 verfügt die Gemeinde noch über liquide Mittel von 9,9 Mio. Euro. Die Deckungslücke von 2,3 Mio. Euro müsste die Gemeinde über zusätzliche Liquiditätskredite decken. 2022 ist es der Gemeinde gelungen, die Liquiditätskredite beinahe vollständig abzubauen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, war der Erfolg nur von kurzer Dauer.

Bis 2026 plant die Gemeinde mit einem negativen Saldo aus laufender Investitionstätigkeit von rund zehn Mio. Euro. 2022 konnten trotz der Ermächtigungsübertragungen sogar nur im geringeren Umfang Investitionen umgesetzt werden als ursprünglich geplant (vgl. Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“). Da die liquiden Mittel zur Finanzierung der laufenden Aufgabenerledigung eingesetzt werden, ist der negative Saldo abermals mit Krediten zu finanzieren. Die absolute Höhe der Investitionskredite bleibt dabei auf einem ähnlichen Niveau wie zum Jahresabschluss 2022: Die geplante Kreditaufnahme wird durch die ordentlichen Tilgungen ausgeglichen. Somit werden im Nachgang über die Tilgung Investitionen über Liquiditätskredite finanziert. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit problematisch.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Gemeinde Holzwickede gelingt es nicht, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen erhöhen den Konsolidierungsdruck auf die Kommune.

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

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

Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW unter anderem

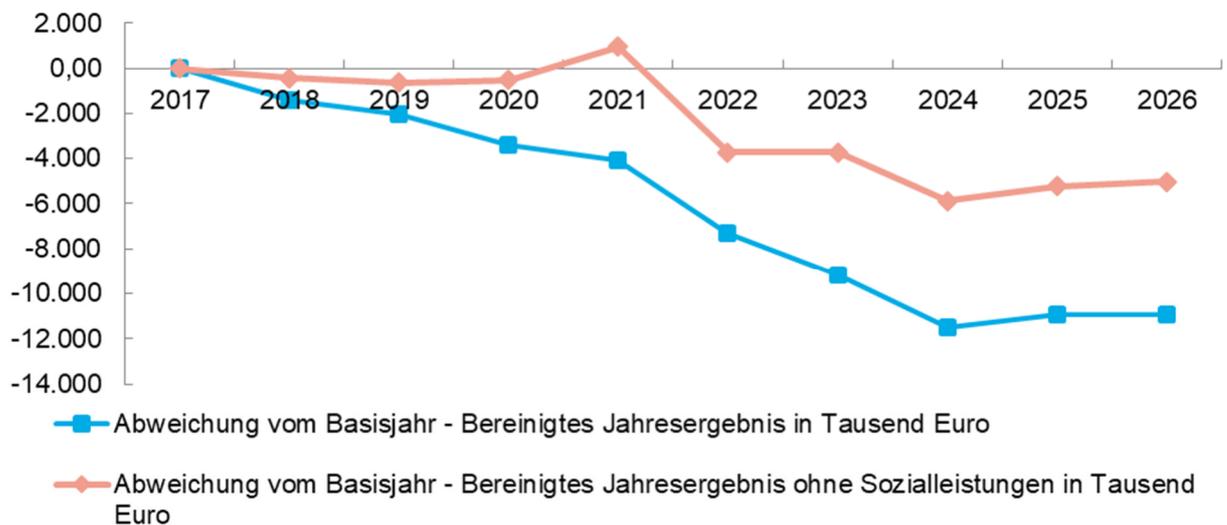
- die Nachzahlung für die Jugendamtsumlage 2020 sowie
- die Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen 2019.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2026



Bis 2022 Ist-Werte, ab 2023 Planwerte

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

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der **Gemeinde Holzwickede** gelingt es im Betrachtungszeitraum nicht, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen entstehen unter anderem durch die allgemeine Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen. Die positiven Jahresergebnisse – auch der besonders hohe Jahresüberschuss 2022 – finden sich in der Grafik nicht wieder: Die Jahresüberschüsse gehen zu großen Teilen auf hohe Gewerbesteuererträge zurück. Diese Erträge sind bei den bereinigten Jahresergebnissen jedoch nicht enthalten.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2021 zum Basisjahr rund 4,5 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -291.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: +21.000 Euro (Verbesserung)
- Jugendamtsumlage: -4,8 Mio. Euro (davon 1,1 Mio. Euro Nachzahlung für Vorjahre)

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

Im Zeitverlauf sinken beide bereinigten Jahresergebnisse gegenüber dem Basisjahr weiter ab. Hierin kann man auch die sich negativ entwickelnde Haushaltssituation ablesen. Auch hier sind die Sozialleistungen ein belastender Faktor. Diese steigen bis 2026 um weitere 1,7 Mio. Euro an. Auf die Jugendamtsumlage entfallen dabei 826.000 Euro.

Wie im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ festgestellt, besteht im Besonderen bei den Personalaufwendungen ein zusätzliches Haushaltsrisiko. Diese werden sich negativ auf die weitere Entwicklung auswirken. Weitere belastende Faktoren wie die angespannte Wirtschaftslage und die Auswirkung auf die Gewerbesteuer werden in dem Graphen nicht wiedergegeben. Damit steigt der Druck auf die Gemeinde, Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen. Die Gemeinde Holzwickede sieht im Haushaltsplan 2024 eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze ab 2026 vor. Dieser Plan steht allerdings unter Vorbehalt der Beschlüsse zum Haushaltsplan 2026.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte eine laufende Aufgabenkritik betreiben, um Konsolidierungspotenziale zu identifizieren. Angesichts der herausfordernden Haushaltssituation müssen möglicherweise schon kurzfristig Maßnahmen umgesetzt werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bei der Wahl der Grundsteuerhebesätze gilt der Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung: Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Die Gemeinde Holzwickede nutzt die Hebesätze in der Regel nicht zur Konsolidierung. Die Hebesätze wurden zuletzt zum Haushaltsjahr 2013 auf ihr aktuelles Niveau angehoben. Die Steigung des Grundsteuer B-Hebesatzes erfolgte hierbei um 145 Punkte. Um auch mittelfristig den fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen, sollen ab 2026 die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer um 90 Punkte ansteigen. Ob die Erhöhung wie aktuell vorgesehen umgesetzt wird, hängt von dem Haushaltsbeschluss 2026 sowie der dann vorliegenden Finanzsituation ab.

Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Holzwickede mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Holzwickede	Kreis Unna*	Regierungsbezirk Arnsberg*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG***
Hebesatz Grundsteuer A	350	480	321	294	247
Hebesatz Grundsteuer B	560	764	634	550	479
Hebesatz Gewerbesteuer	460	477	472	445	414

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

*** fiktive Hebesätze für kreisangehörige Städte und Gemeinden

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Der Gemeinde Holzwickede liegen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung rechtzeitig vor. Der Gemeinderat wird unterjährig umfangreich zum Stand der Haushaltsausführung unterrichtet. Das aktuell noch fehlende interne Berichtswesen wird zeitnah eingerichtet.

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

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

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

Der **Gemeinde Holzwickede** liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation frühzeitig vor. Für Haushaltspläne und Jahresabschlüsse sieht die GO NRW folgende Fristen vor:

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

Der Haushaltsplan wird in der Regel fristgerecht beschlossen und der Aufsichtsbehörde vorgelegt. Beim Jahresabschluss werden die Fristen nicht vollständig gehalten. Der Entwurf des Jahresabschlusses erfolgt in den ersten sechs Monaten des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr. Der Beschluss des Jahresabschlusses durch den Rat erfolgt wiederum fristgerecht bis zum 31. Dezember.

Für die unterjährige Haushaltssteuerung ist es notwendig, dass aktuelle Informationen zum Verlauf des Haushaltsjahres vorliegen. Die Gemeinde Holzwickede hat kein Finanzcontrolling eingerichtet. Sie nimmt jedoch eine regelmäßige Budgetkontrolle vor.

Die Gemeinde berichtet dem Gemeinderat regelmäßig zum Stand der Haushaltsumsetzung. Die Berichte erfolgen zweimal jährlich. Hierbei liegt der Fokus auf wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen. Aber auch Abweichungen von der Finanzplanung sowie Kreditaufnahmen sind Teil des Berichts. Um die Verständlichkeit für die Ratsmitglieder zu erhöhen, nimmt die Gemeinde eine Prognose zum Jahresende vor.

Intern gibt es kein Berichtswesen. Die Gemeinde plant jedoch im Laufe des Jahres 2024 eins einzurichten. Ein internes Berichtswesen kann den Informationsfluss in einer Kommune verbessern. Zudem wird so sichergestellt, dass handlungsbedürftige Planabweichungen frühzeitig bekannt werden und so gegebenenfalls Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden können.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Gemeinde Holzwickede überträgt nur investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Aufgrund des langwierigen Neubaus des Rat- und Bürgerhauses sind die investiven Ermächtigungsübertragungen seit 2019 deutlich angestiegen. Zukünftig werden die Ermächtigungsübertragungen voraussichtlich wieder deutlich zurückgehen. Dann werden wieder mehr Maßnahmen in dem Jahr umgesetzt wie in der Haushaltsplanung vorgesehen.

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.

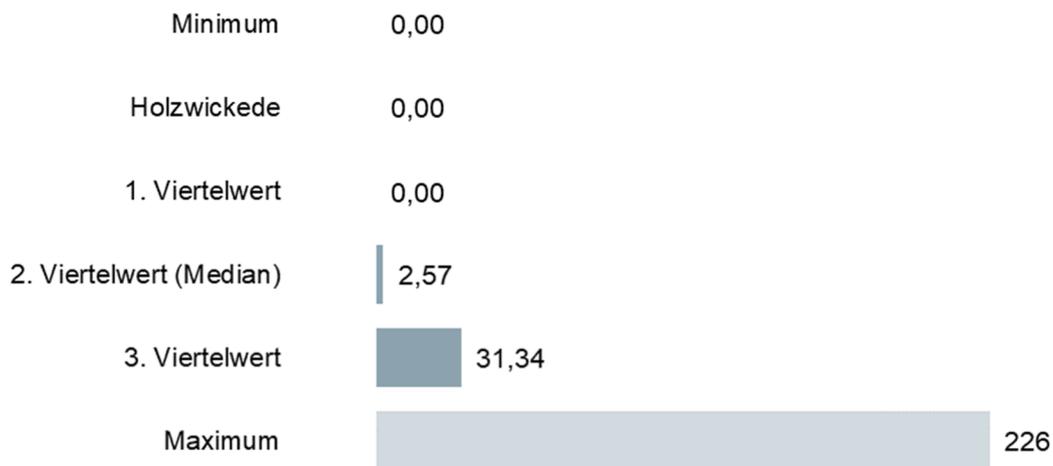
Die **Gemeinde Holzwickede** hat mit der Dienstanweisung vom 19. September 2013 Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen geregelt. Die Dienstanweisung regelt unter anderem Folgendes:

- Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen sind grundsätzlich nicht zugelassen.
- Investive Ermächtigungen können nur für bereits begonnene Maßnahmen oder zumindest vergebene Aufträge übertragen werden. Verzögern sich noch nicht begonnene Maßnahmen über längere Zeit, müssen die Mittel neu veranschlagt werden.
- Übertragene Auszahlungen bleiben bis zum Abschluss der Maßnahme verfügbar.

Die getroffenen Regelungen geben der Verwaltung die Möglichkeit, mit Ermächtigungsübertragungen zu steuern und jahresübergreifend zu reagieren. Da Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen ausgeschlossen sind, sind die Regelungen eher restriktiv.

Wie in der Dienstanweisung geregelt, überträgt die Gemeinde Holzwickede im gesamten Betrachtungszeitraum keine Aufwendungen ins Folgejahr. Im interkommunalen Vergleich sieht man, dass viele der kleinen kreisangehörigen Kommunen das so handhabt.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen.

Rund ein Viertel der Vergleichskommunen überträgt wie Holzwickede keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr. Anders sieht dies bei den investiven Ermächtigungen aus, die wir im Folgenden betrachten.

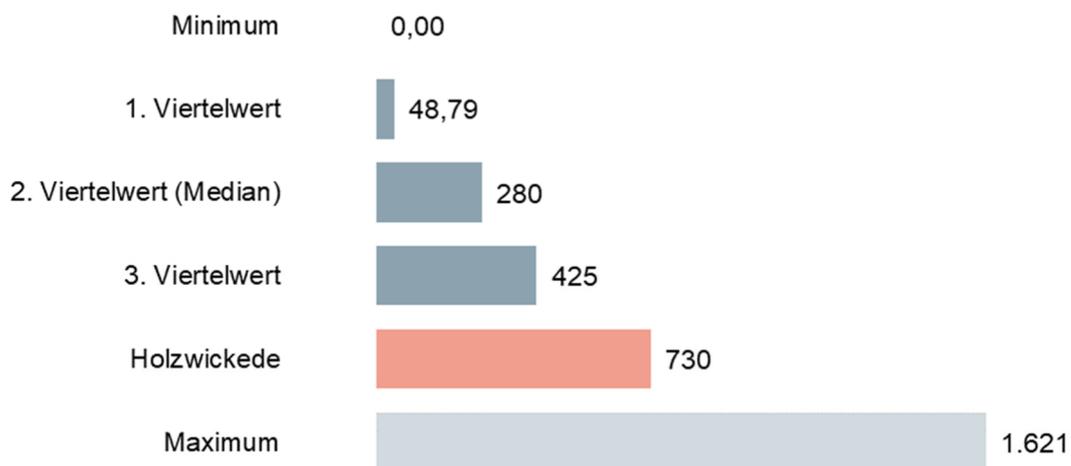
Investive Auszahlungen Holzwickede 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.972	6.831	14.253	16.413	8.885	15.363

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.144	1.652	6.150	6.078	12.378	10.256
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	28,81	24,18	43,15	37,03	139	66,75
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.117	8.483	20.403	22.491	21.263	25.619
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	22,36	19,47	30,14	27,02	58,22	40,03
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.622	4.445	14.172	7.300	8.905	12.009
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,24	52,40	69,46	32,46	41,88	46,87

Die investiven Ermächtigungsübertragungen sind seit 2019 auf einem deutlich höheren Niveau als in den Vorjahren. Das ist vor allem auf den Neubau des Rats- und Bürgerhauses zurückzuführen. Die Maßnahme hat viele Jahre in Anspruch genommen und wurde erst 2023 fertiggestellt. Von den Ermächtigungsübertragungen nach 2022 gehen 6,2 Mio. Euro auf den Rathausneubau zurück. Ins Jahr 2023 wurden noch 6,3 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen übertragen, davon noch 1,7 Mio. Euro für das Rathaus. Trotz der deutlich gestiegenen fortgeschriebenen Ansätze geht der Grad der Inanspruchnahme nur leicht zurück. Im Durchschnitt 2017 bis 2022 wird rund die Hälfte des Ansatzes in Anspruch genommen. Das ist zwar nur die Hälfte dessen, was der Rat für die Jahre beschlossen hat. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil jedoch höher als bei über 50 Prozent der Vergleichskommunen. Anders sieht es aus, wenn wir die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner betrachten.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.

Auf den Einwohner gerechnet überträgt die Gemeinde Holzwickede im höheren Umfang investive Ermächtigungen ins Folgejahr als rund Dreiviertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen. 2018 – vor Anstieg der Ermächtigungsübertragungen – hat die Gemeinde dieses Instrument noch weniger genutzt als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Es ist davon auszugehen, dass nach Abschluss der Neubaumaßnahme Rat- und Bürgerhaus die Ermächtigungsübertragungen wieder deutlich zurückgehen. Bereits in das Haushaltsjahr 2023 ist der Rückgang sichtbar. Die ursprüngliche Haushaltsplanung wird damit wieder mehr an Bedeutung gewinnen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Holzwickede hat aufgrund der hohen Bedeutung von Fördermitteln ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Aufgaben dieser Stelle hat sie in einer Aufgabenbeschreibung konkretisiert. Obwohl die Gemeinde schon sehr gut aufgestellt ist, könnte sie diese Vorgaben noch optimieren.

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 Gemeinde Holzwickede misst dem Fördermittelmanagement nach eigener Aussage eine große Bedeutung zu. Sie hat sich daher dafür entschieden, die Akquise zentral dem Fachbereich Finanzen zuzuordnen. Die Aufgaben hierfür hat die Gemeinde in einer Aufgabenbeschreibung festgehalten.

Die zentrale Stelle soll umfänglich zu möglichen Fördermitteln recherchieren. Zugleich tragen die Fachbereiche geplante Projekte an die Stelle für Fördermittelmanagement heran. Sollen Fördermittel beantragt werden, liefern die fachlich zuständigen Fachbereiche Projektbeschreibungen. Der Antrag selbst erfolgt dann von der zentralen Stelle.

Die Gemeinde hat bisher keine formelle Strategie zur Fördermittelakquise beschlossen. Die ungeschriebene Regelung ist aber, dass geplante Investitionen im Haushaltsjahr und in den Folgejahren soweit wie möglich gefördert werden sollen. Es sollen keine Maßnahmen umgesetzt werden nur aufgrund der Förderfähigkeit. Eine solche strategische Festlegung könnte zusammen mit weiteren Regelungen getroffen werden:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte die bereits feststehenden Regelungen durch eine Konkretisierung weiter verbessern.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Das zentrale Fördermittelmanagement dokumentiert wichtige Informationen zu den Förderauflagen in einer Datei. Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik werden regelmäßig zu Fördermitteln unterrichtet.

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.

Das zentrale Fördermittelmanagement in der **Gemeinde Holzwickede** ist auch für die Verwaltung bewilligter Fördermittel zuständig. Die zentrale Stelle dokumentiert die Auflagen und Fristen, die sich aus dem Fördermittelbescheid ergeben. Zudem werden die Mittelabrufe sowie die Verbuchung der Zahlungseingänge vorgenommen. Zur Verwaltung gehört auch eine Budgetkontrolle sowie gegebenenfalls eine nachträgliche Verhandlung mit Fördermittelgebern. Die Daten zu den Förderauflagen sowie dem Projektlauf werden in einer zentralen Datei im Fachbereich Finanzen nachgehalten. Diese Datei kann auch als Basis für Entscheidungen über zukünftige Förderprojekte dienen.

Das zentrale Fördermittelmanagement berichtet den Gemeinderatsmitgliedern einmal jährlich zu den Fördermaßnahmen. Dies erfolgt im Rahmen der Haushaltsberatungen in den Fraktionen. Dem Verwaltungsvorstand wird unterjährig regelmäßig zu Fördermaßnahmen Bericht erstattet.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Bei der Aufnahme von Krediten beachtet die Gemeinde jedoch nicht verschriftlichte Grundsätze.

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 Holzwickede 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	44.289
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	5.124
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	36
Anzahl Kreditgeber	8

Die **Gemeinde Holzwickede** hat im interkommunalen Vergleich sehr hohe Verbindlichkeiten. Hierbei handelt es sich überwiegend um Investitionskredite. Mittelfristig wird die Gemeinde vor allem zusätzliche Liquiditätskredite aufnehmen müssen (hierzu Kapitel „1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“). Potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate oder Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

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

→ Empfehlung

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Holzwickede gehören.
- Die Gemeinde Holzwickede sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede 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.

Holzwickede 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 Gemeinde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage

heranziehen kann.¹³ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

Auch wenn die Gemeinde bisher keine schriftlichen Regelungen getroffen hat, hält sie einige nicht verschriftlichte Vorgaben ein. So erfolgt die Ausschreibung neuer Kredite auf einer Plattform für Kommunalkredite sowie bei den ortsansässigen Banken. Die vorgesehenen Kriterien wie die Laufzeit werden dabei mit angegeben. Nach Angaben der Gemeinde achtet sie bei der Ausschreibung auf die Ausgewogenheit des Kreditportfolios. Die Kredite sind auf verschiedene Anbieter verteilt. Damit verringert die Gemeinde Konzentrationsrisiken.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Vorgaben zum Anlagemanagement getroffen. Es ist aktuell nicht geplant, Anlagen zu erwerben. In der Vergangenheit hat die Gemeinde jedoch Geldanlagen vorgenommen.

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 Holzwickede zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	7.524
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	496
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	496
Ausleihungen	5.602

Die Gemeinde Holzwickede hat keinen Handlungsrahmen für das Anlagemanagement festgelegt. Aktuell sind lediglich die Pflichtzahlungen in den Versorgungsfonds vorgesehen. In der Vergangenheit erfolgten auch freiwillige Zahlungen in den Versorgungsfonds. 2019 hat die Gemeinde zudem eine Ausleihe in Höhe von 5,4 Mio. Euro an die Energienetze Holzwickede GmbH geleistet. Diese wird in Raten an die Gemeinde zurückgezahlt. Die Ausleihe diente bei der Gründung der GmbH als Startfinanzierung zur Übernahme der Strom- und Gasnetze.

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

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

Wie auch beim Kreditmanagement sollten grundlegende Festsetzungen getroffen werden. Auch wenn in der Regel in keine Anlagen investiert wird: Schriftliche Regelungen können künftige Entscheidungen erleichtern. Auch Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei der Finanzierung innerhalb des Konzerns können von dieser Regelung umfasst sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Vorgaben für ihr Anlagemanagement treffen. Diese sollten schriftlich fixiert sein.

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 Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde Holzwickede kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

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

- 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 Gemeinde Holzwickede 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 Holzwickede in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Gemeinde Holzwickede gelingt es nicht, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Erträgen wie der Gewerbesteuer. Die steigenden Aufwendungen auch aus sozialen Pflichtaufgaben und Umlagen erhöhen den Konsolidierungsdruck auf die Kommune.	51	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte eine laufende Aufgabenkritik betreiben, um Konsolidierungspotenziale zu identifizieren. Angesichts der herausfordernden Haushaltssituation müssen möglicherweise schon kurzfristig Maßnahmen umgesetzt werden.	53
F2	Die Gemeinde Holzwickede hat aufgrund der hohen Bedeutung von Fördermitteln ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Aufgaben dieser Stelle hat sie in einer Aufgabenbeschreibung konkretisiert. Obwohl die Gemeinde schon sehr gut aufgestellt ist, könnte sie diese Vorgaben noch optimieren.	58	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte die bereits feststehenden Regelungen durch eine Konkretisierung weiter verbessern.	59
F3	Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Regelungen zum Kreditmanagement getroffen. Bei der Aufnahme von Krediten beachtet die Gemeinde jedoch nicht verschriftlichte Grundsätze.	60	E3	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Regelungen zum Kreditmanagement schaffen. Hierbei sollten Standards und Kriterien für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten festgelegt werden.	60
F4	Die Gemeinde Holzwickede hat keine schriftlichen Vorgaben zum Anlagemanagement getroffen. Es ist aktuell nicht geplant, Anlagen zu erwerben. In der Vergangenheit hat die Gemeinde jedoch Geldanlagen vorgenommen.	62	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Vorgaben für ihr Anlagemanagement treffen. Diese sollten schriftlich fixiert sein.	63

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Holzwickede 2016	Holzwickede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	104	98,94	86,55	100	104	109	121	68
Eigenkapitalquote 1	24,48	26,08	-6,40	23,97	34,64	44,16	70,88	68
Eigenkapitalquote 2	59,71	54,10	20,76	60,44	68,63	76,26	86,50	68
Fehlbetragsquote	positives JE	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	48,81	38,17	6,18	30,48	36,56	44,13	57,70	68
Abschreibungsintensität	9,90	9,04	4,90	8,39	9,27	11,11	14,07	67
Drittfinanzierungsquote	51,31	45,10	37,16	55,59	62,07	71,03	87,20	63
Investitionsquote	105	183	49,95	105	135	208	553	67
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	88,55	90,23	62,00	88,85	96,73	102	121	67
Liquidität 2. Grades	86,20	63,66	7,77	59,66	125	227	3.328	67
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,05	26,11	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,89	9,97	0,18	4,21	6,29	10,35	29,24	67
Zinslastquote	2,23	0,72	0,00	0,26	0,59	1,28	5,37	68
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	61,57	65,07	29,78	50,44	57,96	66,91	76,46	67
Zuwendungsquote	14,46	12,91	9,06	13,11	16,98	24,78	44,31	66
Personalintensität	15,41	16,76	11,18	16,55	17,73	20,46	26,46	68
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,06	16,93	9,42	15,46	17,66	21,27	28,78	68

Kennzahlen	Holzwickede 2016	Holzwickede aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	50,01	48,87	33,29	40,93	45,48	48,02	59,81	68

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

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

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

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

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	832	924	2.666	2.535	269	
Gewerbesteuern	14.102	16.530	17.290	11.062	15.326	14.862
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.652	9.077	9.281	8.989	9.609	9.122
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.691	2.675	3.013	3.260	3.342	2.796
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.211	1.539	1.586	4.111	1.456	1.981
Schlüsselzuweisungen	100	0	1.439	0	0	308
Summe der Erträge	25.757	29.822	32.610	27.422	29.733	29.069
Steuerbeteiligungen	2.000	2.555	2.210	1.036	1.155	1.791
Allgemeine Kreisumlage	10.690	10.668	10.776	12.271	10.351	10.951
Summe der Aufwendungen	12.690	13.223	12.986	13.307	11.506	12.742
Saldo	13.066	16.599	19.624	14.115	18.227	16.326

Tabelle 4: Eigenkapital Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	38.689	39.347	42.017	44.475	45.136	51.571
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	38.689	39.347	42.017	44.475	45.136	51.571
Sonderposten für Zuwendungen	33.351	32.586	33.259	32.097	31.058	29.811
Sonderposten für Beiträge	20.899	20.051	19.185	18.312	17.443	16.571
Eigenkapital 2	92.939	91.983	94.461	94.884	93.636	97.954
Bilanzsumme	152.091	148.380	159.234	161.806	173.079	183.242

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Holzwickede in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	33.605	32.061
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	7.110	2.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	836	1.539
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	78	42
Sonstige Verbindlichkeiten	403	495
Erhaltene Anzahlungen	3.898	4.958
Gesamtverbindlichkeiten	45.931	41.095

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Holzwickede in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	45.299	48.661	61.451
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	481	454	428
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	1.032	1.654	1.813
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	9.516	9.556	10.428
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	53.302	56.108	69.639

* Es wurden die Verbindlichkeiten der Energienetze Holzwickede GmbH und der Wasserversorgung Holzwickede berücksichtigt.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	832	924	2.666	2.535	269	6.397	-3.625	-4.826	-3.191	-2.568
Gewerbesteuer	14.102	16.530	17.290	11.062	15.326	24.794	15.000	15.500	16.000	19.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.652	9.077	9.281	8.989	9.609	10.221	10.160	10.800	11.400	12.300
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.691	2.675	3.013	3.260	3.342	3.036	2.930	2.980	3.040	3.400

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Schlüsselzuweisungen vom Land	99,99	0,00	1.439	0,00	0,00	229	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.211	1.539	1.586	4.111	1.456	982	870	890	910	1.175
Summe der Erträge	25.757	29.822	32.610	27.422	29.733	39.262	28.960	30.170	31.350	35.875
Allgemeine Kreisumlage	10.690	10.668	10.776	12.271	10.351	10.051	10.762	10.920	11.119	14.885
Steuerbeteiligungen	2.000	2.555	2.210	1.036	1.155	1.850	1.140	1.180	1.210	1.400
Summe der Aufwendungen	12.690	13.223	12.986	13.307	11.506	11.901	11.902	12.100	12.329	16.285
Saldo der Bereinigungen	13.066	16.599	19.624	14.115	18.227	27.361	17.058	18.070	19.021	19.590
Saldo der Sondereffekte	0,00	-2.000	-2.684	4.070	-1.660	-1.400	719	831	931	994
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.234	-13.675	-14.274	-15.650	-16.299	-19.564	-21.401	-23.727	-23.143	-23.152
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.440	-2.039	-3.415	-4.064	-7.330	-9.167	-11.492	-10.908	-10.917

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.234	-13.675	-14.274	-15.650	-16.299	-19.564	-21.401	-23.727	-23.143	-23.152
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-243	-829	-714	-845	-534	-923	-1.240	-1.098	-1.059	-1.077
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-69,00	-85,50	-81,09	-71,78	-47,61	-163	-185	-182	-179	-179
Jugendamtsumlage	5.753	6.154	6.681	8.052	10.509	9.141	10.090	10.400	10.500	10.700

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus Sozialleistungen	-6.065	-7.069	-7.476	-8.969	-11.091	-10.226	-11.516	-11.680	-11.739	-11.956
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-6.170	-6.606	-6.798	-6.681	-5.208	-9.338	-9.886	-12.047	-11.404	-11.196
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-437	-628	-511	962	-3.168	-3.716	-5.877	-5.234	-5.026

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede regelt in Ihrer Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabemaßnahmen bei der Gemeinde Holzwickede die grundsätzliche Vorgehensweise bei Vergabeverfahren. Jedoch werden lediglich die Vergaben im Bereich Bauleistungen zentral abgewickelt. In allen anderen Bereichen erfolgt die Abwicklung dezentral. Dies erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechtes. Die Gemeinde Holzwickede sollte daher Überlegungen zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle, z.B. im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, anstellen.

Eine regelmäßige Prüfung der Vergaben findet nicht statt. Es sollte eine einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen gefördert werden.

Eine zentrale Analyse der Abweichungen zwischen der Auftragssumme und der Schlussrechnungssumme würde Erkenntnisse liefern, die bei der Erstellung zukünftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden könnten. Ziel muss es sein, Abweichungen vom Auftragswert so gering wie möglich zu halten.

Die bisher vorhandenen Regelungen zur Korruptionsprävention sind nicht ausreichend. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention existiert nicht. Ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, ist die Gemeinde Holzwickede noch nicht nachgekommen. Eine diesbezügliche Schwachstellenanalyse mit Beteiligung der Beschäftigten hat bisher nicht stattgefunden. Damit könnten die Bediensteten sensibilisiert und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Gemeinde ermittelt werden. Nach Aussage der Gemeinde soll eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Mitarbeitenden zeitnah durchgeführt werden.

Die Einrichtung einer internen Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz wurde bisher von der Gemeinde noch nicht umgesetzt. Dies sollte die Gemeinde Holzwickede kurzfristig nachholen, um die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW kurzfristig umzusetzen. Auskunftsgemäß ist dies in Kürze im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit beabsichtigt.

Auch wenn die Gemeinde Holzwickede nach eigenen Angaben bisher keine Sponsoringleistungen erhalten hat, sollten vorsorglich Regelungen aufgestellt werden, wie mit entsprechenden Angeboten 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 Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede wickelt ihre Vergaben teilweise dezentral ab. Lediglich die Vergabe von Bauleistungen wird zentral bearbeitet. Eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts ist so erschwert. Es ergeben sich mögliche Angriffspunkte für Korruption.

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

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

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

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

Die **Gemeinde Holzwickede** hat als Grundlage für die Durchführung von Vergabemaßnahmen eine aktualisierte Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabemaßnahmen bei der Gemeinde Holzwickede (DA Vergabeverfahren) am 10. August 2023 erlassen. Sie gilt im Interesse einer einheitlichen Verwaltungsführung für alle Fachbereiche und Ämter der Gemeinde einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Wasserversorgung Holzwickede“. Die alte Dienstanweisung vom 17. März 2011 wurde damit außer Kraft gesetzt.

In Punkt 8 der DA Vergabeverfahren wird festgelegt, dass jeder Fachbereich als Bedarfsstelle seine Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) selbst abwickelt. Die Aufgabenverteilung wird dabei fachbereichsintern geregelt. Lediglich die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) werden zentral ausschließlich über den Fachbereich IV/ Technische Dienste abgewickelt. Damit liegt in den meisten Fällen die vollständige Abwicklung der Maßnahme beim mittelbewirtschaftenden Fachbereich. Dieser erstellt das Leistungsverzeichnis, wählt das Vergabeverfahren bis hin zur Auftragserteilung und prüft die Schlussrechnung. Die Trennung von Ausführung der Maßnahme und Abwicklung des Vergabeverfahrens ist so, vor allem in personeller Hinsicht, kaum umsetzbar.

Diese Form der Durchführung von Vergabeverfahren verlangt zwangsläufig, dass umfassendes vergaberechtliches Fachwissen in allen Fachbereichen, die mit Vergaben befasst sind, dezentral vorgehalten werden muss. Das erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts. Die Korruptionsgefahr steigt. Die im nachfolgenden Kapitel 3.3.2 beschriebene Situation der Rechnungsprüfung verschärft diese Gefahr.

Durch Einrichtung und Nutzung einer zentralen Vergabestelle ergeben sich hier aus Sicht der gpaNRW wesentliche Vorteile:

- 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 bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass es deutlich einfacher ist, das zentral mit der Durchführung betraute Personal fachlich auf dem aktuellen Stand zu halten. Dabei kommen einer Zentralen Vergabestelle wesentliche Aufgaben bei der Betreuung von Vergabeverfahren zu. Folgende Aufgaben sollten von der Zentralen Vergabestelle erfüllt werden:

- 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; ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte Überlegungen hinsichtlich einer zentralen Vergabestelle anstellen. Eine Möglichkeit wäre, eine solche in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit einzurichten.

Bei der Konzipierung der interkommunalen Zusammenarbeit sollte die Gemeinde Holzwickede die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigen. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Besonderheiten zu beachten¹⁶. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Kommunen ausgeschrieben werden.

Bisher setzt die Gemeinde Holzwickede noch keine Fachsoftware für die Abwicklung der Vergabeverfahren ein. Für Vergaben wird lediglich ein Vergabeportal genutzt, welches den Postweg ersetzt und für die Bieterkommunikation genutzt wird. Eine Vergabemanagementsoftware unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten – inklusive einer beauftragten Rechnungsprüfung - haben so Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht werden. Unterlagen können ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und Zentraler Vergabestelle ausgetauscht werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte den Einsatz einer Fachsoftware für Vergaben prüfen.

Weiter legt die DA Vergabeverfahren der Gemeinde Holzwickede fest, dass sich die Beteiligung von Rat und Ausschüssen nach der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde in der jeweils aktuellen Fassung richtet (Punkt 43). Laut § 10 Abs. 3 a-c der aktuellen Zuständigkeitsordnung entscheidet der Planungs- und Bauausschuss beispielsweise über Auftragsvergaben bis zu einer

¹⁶ Siehe auch EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

Höhe von 250 Tausend Euro soweit nicht die Zuständigkeit anderer Ausschüsse bzw. der Verwaltung gegeben ist. Darüber hinaus obliegt die Entscheidung dem Rat bzw. der Bürgermeisterin.

Grundsätzlich sind Kommunen frei darin, ihre Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu organisieren. Der Rat ist in diesem Zusammenhang auch befugt, Entscheidungen über Geschäfte der laufenden Verwaltung sich oder einem Ausschuss vorzubehalten (vgl. § 41 Abs. 3 GO).

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Vergabeverfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte allerdings bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und kann sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden sein. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

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

Aus Sicht der gpaNRW führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einer entbehrlichen Verlängerung der Vergabeverfahren. Aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben zu den zu beachtenden Fristen (vgl. § 13 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), §§ 10, 18 VOB/A) ist es erforderlich, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanung des jeweiligen Gremiums abzustimmen. Gelingt dies nicht, sind die Folge vermehrte Dringlichkeitsentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte die in der Vergabeordnung bzw. Zuständigkeitsordnung festgelegten Zuständigkeiten der politischen Gremien bei Vergabeentscheidungen kritisch hinterfragen und ggf. im Sinne einer zügigen Abwicklung der Vergabeverfahren anpassen.

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.¹⁷

→ **Feststellung**

In der Gemeinde Holzwickede erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁹ 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 Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 3.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand macht es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten nicht einfach, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen. Soweit eine Rechnungsprüfung eingerichtet ist, sollten aus Sicht der gpaNRW mindestens folgende Beteiligungen einer Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden

¹⁷ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁸ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁹ 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.

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 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 der Rechnungsprüfung zumindest angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Die **Gemeinde Holzwickede** hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Laut DA Vergabefahren (Punkt 43) wird die Beteiligung von Rat und Ausschüssen durch die Zuständigkeitsordnung der Gemeinde geregelt. Eine Prüfung der Vergabeverfahren sieht die Zuständigkeitsordnung nicht vor. Weitere standardisierte Beteiligungsverfahren gibt es laut Aussage der Gemeinde nicht.

Da die Gemeinde Holzwickede keine eigene Rechnungsprüfung bestellt hat, sind auch keine Regelungen über deren Beteiligung getroffen. Die Bediensteten der Bedarfsstellen müssen daher bei schwierigen Vergabesachverhalten individuelle geeignete Hilfestellungen suchen. Dieses erschwert die rechtssichere und einheitliche Durchführung von Vergabemaßnahmen.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabepfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder mit anderen Kommunen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabepfung, die einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren fördert. Zudem dient sie der Korruptionsprävention. Auch kann der Wirtschaftsprüfer, der regelmäßig mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt wird, zusätzlich mit einer stichprobenweisen Prüfung von Vergaben betraut werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern und eine Vergabepfung etablieren.

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 Gemeinde Holzwickede hat nur unzureichende Regelungen zur Korruptionsprävention festgelegt. Eine Dienstanweisung Korruption fehlt. Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche wurden noch nicht festgelegt. Auch die Umsetzung der Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes ist noch nicht erfolgt.

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 KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Das Vergaberecht hat als Ziel, die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen zu wirtschaftlichen Bedingungen zu beschaffen und Transparenz, Gleichberechtigung und Wettbewerb der Unternehmen, die für die Öffentliche Verwaltung Leistungen erbringen möchten, zu gewährleisten. Das Vergaberecht ist somit ein Mittel zur Korruptionsprävention. Die **Gemeinde Holzwickede** hat zwar eine Dienstanweisung zum Vergabewesen erlassen, eine gesonderte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt allerdings. In der Allgemeinen Dienstanweisung der Gemeinde Holzwickede (ADA) vom 19. Juli 2018 sind zwar unter 5.6 (Annahme von Geschenken) und 5.7 (Vermeidung und Bekämpfung von Korruption) einzelne Regelungen enthalten, diese sind jedoch nicht ausreichend.

Eine große Unsicherheit entsteht für Bedienstete, die einen Korruptionsverdachtsfall entdecken. Um die zwangsläufig entstehende Hemmschwelle so gering wie möglich zu halten, sollte die Kommune daher eindeutige Regelungen treffen, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist.

²⁰ 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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Darin sollte auch eindeutig geregelt sein, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.

Ein Muster für eine mögliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist auf der Homepage der gpaNRW zu finden.

Die Leiter der öffentlichen Stellen sind verpflichtet, jeweils dem Grad der gegebenen Korruptionsgefahr entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 KorruptionsbG nachzukommen, ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze in den öffentlichen Stellen intern festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Eine solche Gefährdungsanalyse hat die Gemeinde Holzwickede bisher noch nicht durchgeführt. Die Gemeinde hat der gpaNRW zu diesem Rechtsverstoß schriftlich mitgeteilt, dass sie beabsichtigt kurzfristig einen Gefährdungsatlas zu erstellen, um korruptionsgefährdete sowie besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu identifizieren und festzulegen und um den rechtlichen Verpflichtungen aus § 10 KorruptionsbG nachzukommen. Mit den entsprechenden Vorbereitungen wurde auskunftsgemäß im Laufe der Prüfung bereits begonnen.

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Eine Schwachstellenanalyse führte die Gemeinde Holzwickede bisher noch nicht durch. Die Gemeinde Holzwickede ist nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen. Die Gefährdungsanalyse ist in regelmäßigen Abständen, oder bei grundlegenden Organisations- und Aufgabenänderungen, zu aktualisieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie zugesichert - eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Ferner regelt das KorruptionsbG die Pflicht für die Mitglieder der Gremien der Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die bisherigen Regelungen des § 16 KorruptionsbG sind aktuell in § 7 des KorruptionsbG enthalten.

Die Gemeinde Holzwickede veröffentlicht hierzu auf ihrer Homepage²¹ eine Datei „Angaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz“. In einer Tabelle werden die Mitglieder der Gremien mit ihren jeweiligen Tätigkeiten und Mitgliedschaften aufgeführt. Die Tabelle verweist allerdings noch auf § 16 KorruptionsbG. Hier sollte der aktuelle § 7 KorruptionsbG genannt werden. Weitere Informationen zu den Gremienmitgliedern sind zudem im Ratsinformationssystem der Gemeinde hinterlegt.

Die Anzeigepflicht des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin, die sich aus dem bisherigen § 17 KorruptionsbG ergab, ist nun in § 8 des KorruptionsbG geregelt. Danach besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters, ihre/seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme ihrer/seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister/ die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand innerhalb von fünf Jahren anzuzeigen. Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist die Bürgermeisterin/ der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Laut Aussage der Gemeinde Holzwickede erfolgt eine Überwachung der Nebentätigkeiten gemäß § 8 KorruptionsbG. Schriftlich festgelegte Regelungen hierzu gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte die Allgemeinen Dienstanweisung und die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren hinsichtlich entsprechender Regelungen zur Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ergänzen bzw. aktualisieren.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²² war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juni 2023 wurde das „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) veröffentlicht. In Kraft getreten ist es am 02. Juli 2023.

²¹ <https://www.holzwickede.de/seite/263553/korruptionsbekämpfung.html>, Stand 11. Januar 2024

²² Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch auf Ratsmitglieder, Lieferanten und Kunden etc. ausgeweitet werden. Hinweisgebende können auch Personen sein, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder welches noch nicht begonnen hat.

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebender und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist gegenüber den Hinweisgebenden bestätigt werden. Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind.

Das Gesetz sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Nach der Beschlussfassung über das Bundesgesetz waren die Landesgesetzgeber gefordert. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW) beschlossen. 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 gem. § 2 des HinSchG wenden können. Der Gesetzgeber hat dabei Ausnahmen und Erleichterungen beschlossen:

- Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen.
- Die Meldestellen können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördenbediensteten betrieben werden.

Die Gemeinde Holzwickede hat eine solche interne Meldestelle bislang noch nicht eingerichtet.

Die Gemeinde Holzwickede hat der gpaNRW zu diesem Rechtsverstoß mitgeteilt, dass hinsichtlich der Umsetzung des § 2 HinSchG eine interkommunale Zusammenarbeit beabsichtigt ist. Bereits im September 2023 wurde dies durch die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen im Kreis Unna beschlossen. Eine konkrete Umsetzung ist zwar noch nicht erfolgt, befindet sich aber auskunftsgemäß in Arbeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie beabsichtigt - die Vorgaben des Hinweisgeber-schutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

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**

Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Holzwickede noch keine Rahmenbedingungen gegeben.

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.

In dem mit der **Gemeinde Holzwickede** geführten Interview gab die Gemeinde an, aktuell keine Sponsoringleistungen zu erhalten.

Die Gemeinde hat sich selbst noch keine verbindlichen Regelungen gegeben, wie sie mit Sponsorenleistungen umgeht. Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Gemeinde jedoch schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Sie sollte daher Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,

- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.

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

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.²³ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der **Gemeinde Holzwickede** vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Gemeinde Holzwickede Abweichungen auf. Um zukünftig die Leistungsverzeichnisse zu verbessern und so Abweichungen zu vermeiden, sollten die Ursachen näher betrachtet werden.

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.

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

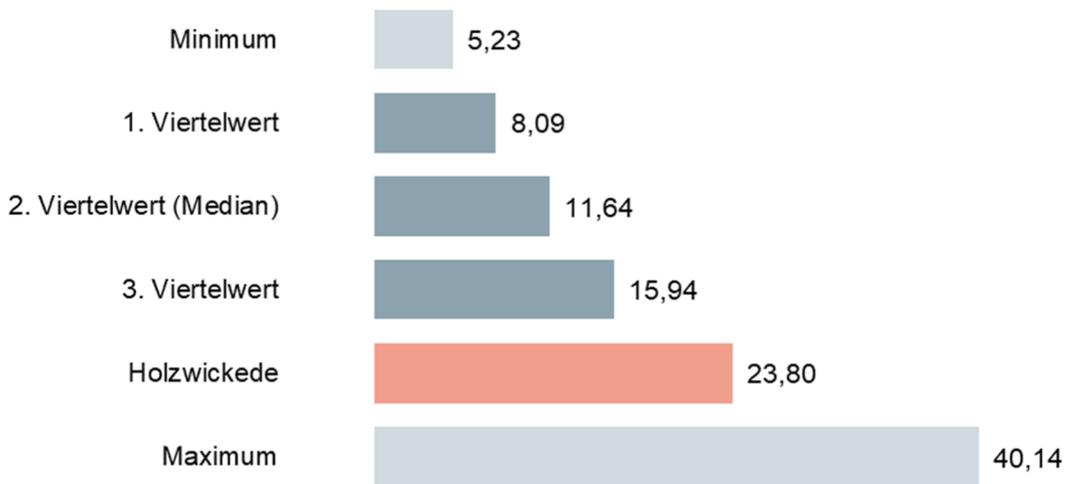
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

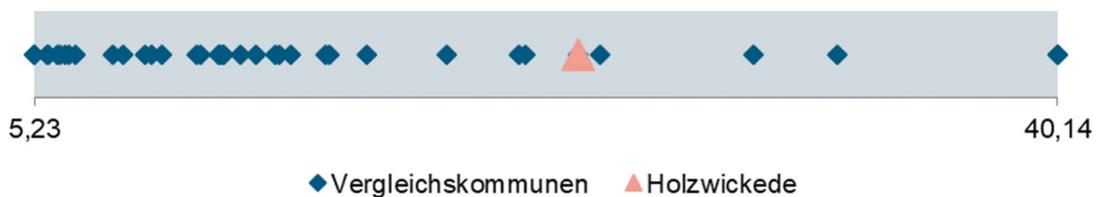
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.807.107	
Abrechnungssummen	4.175.252	
Summe der Unterschreitungen	167.323	4,40
Summe der Überschreitungen	535.469	14,06

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Holzwickede 26 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu saldierten Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 533.403 Euro bei einer Gesamtauftragssumme von rund 2,24 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Holzwickede damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Mit einer Abweichungsquote von 23,80 Prozent liegt die Gemeinde Holzwickede über dem dritten Viertelwert und gehört damit zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen

in dem von uns betrachteten Jahr 2022. Die Überschreitungen waren mit einem Anteil von 19,82 Prozent dabei erheblich höher als die Unterschreitungen mit 3,98 Prozent.

In den Jahren 2020 und 2021 fallen die Abweichungsquoten jedoch erfreulicherweise geringer aus. Im Jahr 2021 liegt die Gemeinde Holzwickede mit einer Abweichung von 9,28 Prozent zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert (Median), und gehört damit zu den Kommunen mit geringeren Abweichungen. Mit 12,63 Prozent Abweichungsquote in 2020 liegt Holzwickede wiederum über dem Median.

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

→ **Empfehlung**

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

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Holzwickede hat zwar einige Regelungen zu Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung getroffen, jedoch fehlen konkrete Vorgaben mit einheitlichen und standardisierten Verfahren. Auch ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.

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

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

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Hierzu hat die **Gemeinde Holzwickede** in ihrer Dienstanweisung einige Regelungen aufgeführt bzw. auf gesetzliche Regelungen hingewiesen (Punkt 37 DA Vergabeverfahren). Unter anderem wird erläutert, unter welchen Voraussetzungen ein neues Vergabeverfahren bei Auftragsänderungen und -erweiterungen bzw. bei Nachträgen durchzuführen ist. Die Bedarfsstelle hat die fachliche und technische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, nachvollziehbar zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren. Die Vergabestelle hat die vergaberechtliche Zulässigkeit zu prüfen und entsprechend zu dokumentieren.

Allerdings gibt es in Holzwickede noch kein standardisiertes Verfahren zur Abwicklung von Nachtragsverfahren. Die Bediensteten sind so im Einzelfall gefordert, individuelle Bearbeitungsschritte einzuleiten. Diese fehlenden Regelungen erschweren einheitlich Verfahren und führen zu Handlungsunsicherheiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.

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

Zudem verdeutlichen zentrale Betrachtungen auch bestimmte Bieterstrategien, die ggf. häufiger zum Vorschein kommen. Diese gilt es dann bei zukünftigen Ausschreibungen schon im Vorfeld durch eindeutige Leistungsbeschreibungen zu unterbinden.

→ **Empfehlung**

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

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde Holzwickede liefern. Dieses Kapitel wird aus Gründen der Vertraulichkeit 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 Gemeinde Holzwickede wickelt ihre Vergaben teilweise dezentral ab. Lediglich die Vergabe von Bauleistungen wird zentral bearbeitet. Eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts ist so erschwert. Es ergeben sich mögliche Angriffspunkte für Korruption.	74	E1.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte Überlegungen hinsichtlich einer zentralen Vergabestelle anstellen. Eine Möglichkeit wäre, eine solche in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit einzurichten.	76
			E1.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Einsatz einer Fachsoftware für Vergaben prüfen.	76
			E1.3	Die Gemeinde Holzwickede sollte die in der Vergabeordnung bzw. Zuständigkeitsordnung festgelegten Zuständigkeiten der politischen Gremien bei Vergabeentscheidungen kritisch hinterfragen und ggf. im Sinne einer zügigen Abwicklung der Vergabeverfahren anpassen.	77
F2	In der Gemeinde Holzwickede erfolgt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung der Vergaben.	78	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern und eine Vergabeprüfung etablieren.	79
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Holzwickede hat nur unzureichende Regelungen zur Korruptionsprävention festgelegt. Eine Dienstanweisung Korruption fehlt. Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche wurden noch nicht festgelegt. Auch die Umsetzung der Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes ist noch nicht erfolgt.	80	E3.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Darin sollte auch eindeutig geregelt sein, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde eine Korruptionsbeauftragte bzw. einen Korruptionsbeauftragten bestellen.	81
			E3.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie zugesichert - eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Kor-	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				ruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	
			E3.3	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Allgemeinen Dienstanweisung und die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren hinsichtlich entsprechender Regelungen zur Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ergänzen bzw. aktualisieren.	82
			E3.4	Die Gemeinde Holzwickede sollte – wie beabsichtigt - die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	84
Sponsoring					
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Holzwickede noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	84	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.	85
Nachtragswesen					
F5	Die betrachteten Maßnahmen weisen in der Gemeinde Holzwickede Abweichungen auf. Um zukünftig die Leistungsverzeichnisse zu verbessern und so Abweichungen zu vermeiden, sollten die Ursachen näher betrachtet werden.	85	E5	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	87
F6	Die Gemeinde Holzwickede hat zwar einige Regelungen zu Nachtragsverfahren in ihrer Dienstanweisung getroffen, jedoch fehlen konkrete Vorgaben mit einheitlichen und standardisierten Verfahren. Auch ein zentrales Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	87	E6.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Regelungen zu Nachträgen konkretisieren. Mit klaren Vorgaben zu notwendigen Unterlagen und eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gewährleistet sie einheitliche und rechtssichere Verfahren. Sie sollte ein standardisiertes Verfahren einführen.	88
			E6.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dort sollte eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen stattfinden. Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	88

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Holzwickede im Prüfungsbereich Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Holzwickede ist auf einem aktuellen Stand. Die Schulen, insbesondere die Grundschulen, sind aufgrund einer ausreichend hohen Ausstattungsquote bereits gut für den digitalisierten Unterricht vorbereitet. Von Vorteil ist hierbei auch, dass alle Schulen über eine leistungsstarke Glasfaseranbindung verfügen.

Bei den IT-Steuerungsprozessen wurden seitens der Gemeinde Holzwickede bereits einige Maßnahmen umgesetzt. Dies sind zum Beispiel eine aktuelle Medienentwicklungsplanung und eine klare Festlegung der Zuständigkeiten für den IT-Support der Schulen.

Im Bereich der IT-Sicherheit der Schulen zeigt sich deutliches Optimierungspotential. Es ist zum Teil durch fehlende oder ungeeignete räumliche Möglichkeiten begründet. Zum anderen jedoch müssen auch technische und organisatorische Maßnahmen aufgearbeitet werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Holzwickede hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Lediglich hinsichtlich der Formalisierung des Ausstattungsprozesses besteht noch Optimierungsbedarf.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁴, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

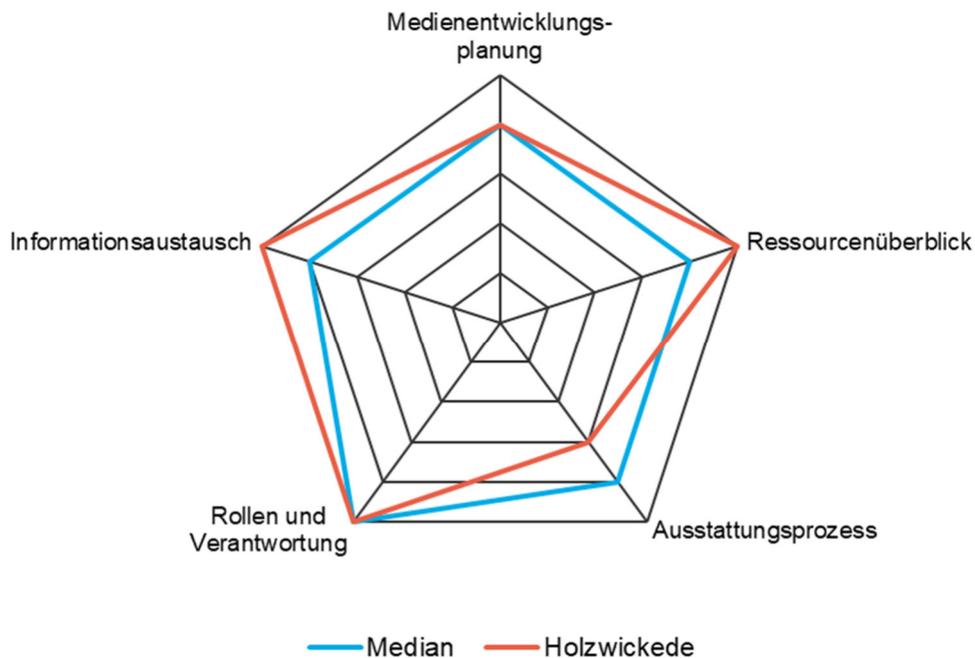
Die **Gemeinde Holzwickede** ist Schulträger von vier Grundschulen (Aloysiusschule, Dudenrothschule, Nordschule und Paul-Gerhardt-Schule) und zwei weiterführenden Schulen (Clara-Schumann-Gymnasium und die Josef-Reding-Hauptschule). Von diesen Schulen befinden sich

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

die beiden weiterführenden in einem gemeinsamen Schulzentrum und die Grundschulen jeweils an separaten Standorten. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) an den sechs Schulen beläuft sich auf 1.700 Schülerinnen und Schüler in 68 Klassen im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Holzwickede 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.

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind lediglich bei dem Ausstattungsprozess etwas schwächer ausgeprägt als bei den meisten anderen Kommunen. In den übrigen Bereichen erreicht die Gemeinde einen mindestens so guten Wert wie bei den meisten übrigen Kommunen.

Die Gemeinde Holzwickede verfügt für ihre Schulen über einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) für den Zeitraum 2019 bis 2024, der auf den größtenteils vorhandenen Medienkonzepten der Schulen basiert. Er wurde in Kooperation mit einem externen IT-Dienstleister erstellt. Der MEP beschreibt unter anderem die Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Erstellung. Er führt auch die geplanten Anschaffungen der kommenden fünf Jahre auf und den damit verbundenen jährlichen Investitions- und Bewirtschaftungsbedarf der einzelnen Schulen. Da der Zeitraum des aktuellen MEP nur noch das aktuelle Jahr umfasst, wird voraussichtlich der für die Schul-IT zuständige Mitarbeiter mit der Erstellung des neuen MEP betraut werden. Der MEP soll bis Ende des Jahres 2024 fertiggestellt werden. Damit hat die Gemeinde Holzwickede eine gute Grundvoraussetzung geschaffen, die Digitalisierung an den Schulen effizient zu gestalten.

Um eine reibungslose Beschaffung der IT-Ausstattung zu gewährleisten, sollte ein Prozess zur Ausstattung der Schulen verbindlich geregelt werden. Dies hat die Gemeinde Holzwickede bisher noch nicht gemacht. Allerdings erfolgt die Beschaffung zentral über einen Mitarbeiter der IT-Stelle. Dieser setzt sich einmal im Jahr zu diesem Thema mit den Schulen auseinander, um den Bedarf der Schulen abzufragen. Hierbei richtet sich die Bedarfsmeldung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan. Für die Beschaffung der IT-Ausstattung gibt die Gemeinde Holzwickede bestimmte Gerätetypen vor, um eine Homogenisierung bei der IT-Ausstattung voranzutreiben. Nach eigenen Angaben funktioniert dieser Prozess bisher auch gut. Allerdings gibt es keine formelle Beschreibung hierzu. Durch eine Formalisierung kann jedoch sichergestellt werden, dass dieser Prozess auch unter geänderten Rahmenbedingungen weiterhin funktioniert. Diese Veränderung kann zum Beispiel durch den Wechsel einzelner Mitarbeiter eintreten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.

Die Gemeinde Holzwickede ist in der Lage kurzfristig an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Die durch den Schulträger eingekaufte IT-Ausstattung wird über die Finanzbuchhaltung inventarisiert und kostentechnisch abgebildet. Somit ist ein vollständiger Überblick über die IT-Kosten und -Ausstattung zu jeder Zeit gegeben. Zudem hat sich der Verantwortliche für die Schul-IT in der Vergangenheit eine eigene Datenhaltung erstellt, um jederzeit einen Überblick über die Ausstattung zu haben. Dies ist in der Zwischenzeit nicht mehr erforderlich, da er direkten Zugriff auf die Finanzbuchhaltung hat und somit die Informationen selbständig abrufen kann.

Die Gemeinde Holzwickede hat den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich geregelt und allen Beteiligten bekanntgemacht. Hierfür wurde ein ausführliches Dokument erstellt. In diesem ist zum einen zu jeder Leistung geregelt, wer hierfür der entsprechende Ansprechpartner ist und hat auch direkt die Kontaktdaten hinterlegt. Zum anderen sind für die einzelnen Leistungen auch Fallbeispiele für eine bessere Verständlichkeit beigefügt. Zudem wird erläutert, wie eine Meldung an die IT im optimalen Fall erfolgen sollte, um eine reibungslose Bearbeitung zu gewährleisten. Mit diesem Dokument ist allen Beteiligten im Problemfall eine gute Möglichkeit geschaffen worden, eine Meldung direkt an den richtigen Ansprechpartner zu richten.

Für den Informationsaustausch in der Gemeinde Holzwickede sind verschiedene regelmäßige Termine vorgesehen. Zum einen trifft sich eine Arbeitsgruppe, an der auch der externe Dienstleister teilnimmt, alle zwei bis vier Wochen. Zudem tagt ein Arbeitskreis mit Vertretern der Schulen, der Politik, dem externen Dienstleister und der Verwaltung etwa einmal im Quartal. Des Weiteren erfolgt ein regelmäßiger telefonischer Austausch mit den Schulen und häufige Besuche der Schulen.

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 Gemeinde Holzwickede ist bei der Digitalisierung an ihren Schulen bereits gut aufgestellt. Die Ausstattung ist modern. Alle Schulen sind über Glasfaser mit ausreichender Bandbreite an das Internet angeschlossen.

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.*

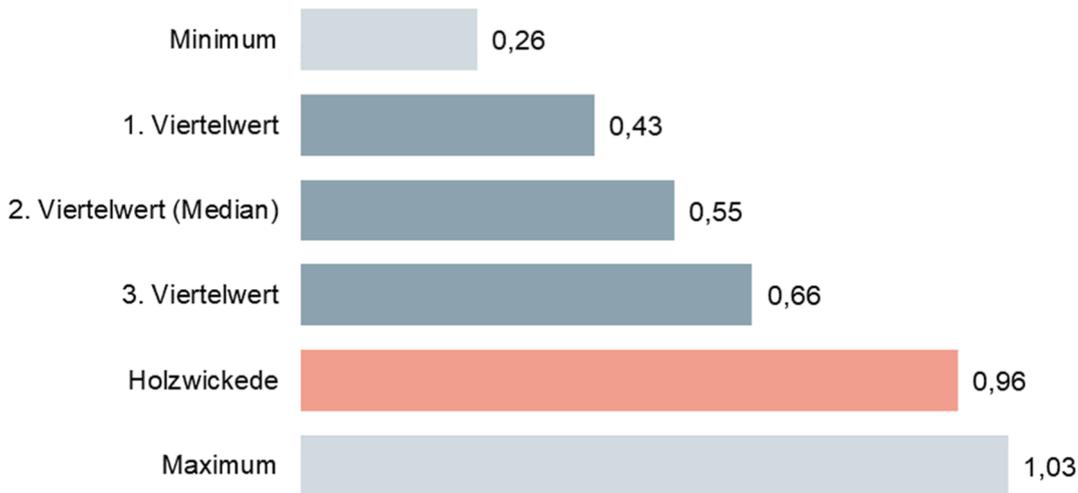
Mit 1.700 Schülerinnen und Schülern an vier Grundschulen, einer Hauptschule und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Gemeinde Holzwickede** um ein vergleichsweise großes Schulumfeld. Nur wenige Kommunen im interkommunalen Vergleich müssen so viele SuS an verschiedenen Schulformen mit IT-Ausstattung versorgen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die Umsetzung der Digitalisierung.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung die Fördermittel aus dem „Digitalpakt Schule“ in voller Höhe in Anspruch genommen. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Diese haben ein durchschnittliches Alter von zwei bis drei Jahren. Sie befinden sich damit im Rahmen der allgemeinen Nutzungsdauer. Die Schulen sind bereits mit Glasfaser an das Internet angebunden, Die Bandbreite beträgt bei der Hauptschule und dem Gymnasium 1 Gbit/s und bei den Grundschulen 400 Mbit/s. An allen Schulen wurde ein professionelles WLAN durch eine Fachfirma installiert.

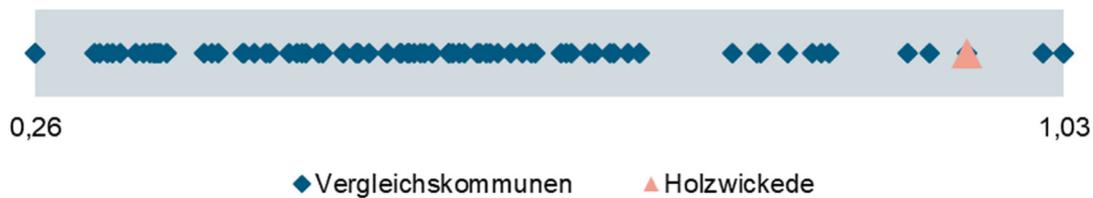
Aus dem oben erwähnten Medienentwicklungsplan geht hervor, wie viele Endgeräte für die einzelnen Schulen bis Ende 2024 angeschafft werden sollen. Dieses Ziel wurde unter anderem durch die Inanspruchnahme der Fördermittel bereits übertroffen.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, an den Grundschulen in der Gemeinde Holzwickede wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 80 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



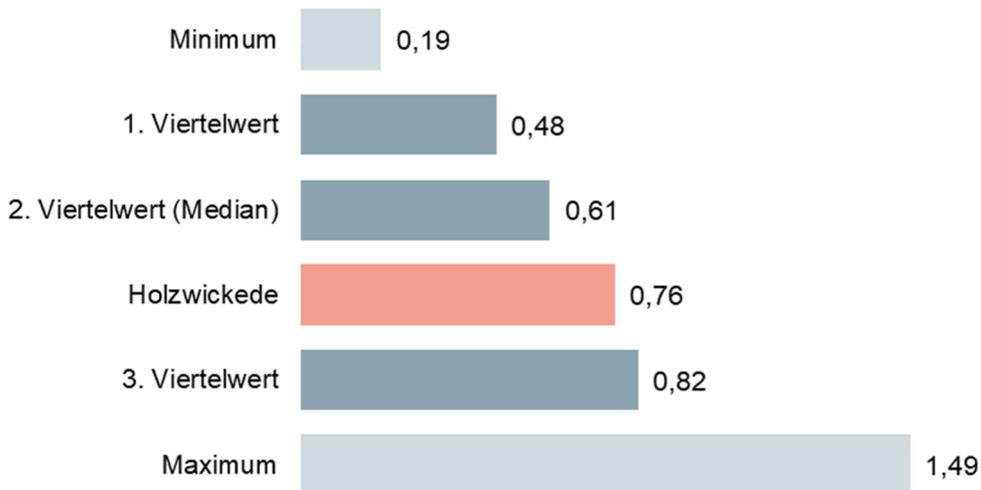
Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Mit einem Wert von 0,96 IT-Endgeräten je SuS liegt die Gemeinde Holzwickede im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Nur zwei der bisher geprüften Kommunen stellen ihren SuS mehr Geräte zur Verfügung. Es steht somit rechnerisch fast jedem SuS ein Endgerät zur Verfügung. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den Grundschulen handelt es sich fast ausschließlich um mobile Endgeräte wie Laptops und Tablets. Die schulbezogenen Ausstattungsquoten stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Aloysiusschule	165	166	0,99
Dudenrothschule	201	224	0,90
Nordschule	128	105	1,22
Paul-Gerhardt-Schule	120	144	0,83
insgesamt	614	639	0,96

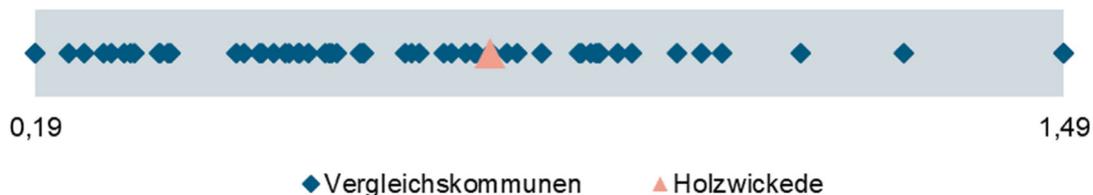
Dass die Ausstattungsquote an der Nordschule deutlich über einem IT-Endgerät je Schüler liegt, begründet sich in einem starken Rückgang der Schüleranzahl an dieser Schule.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hier fällt die Ausstattungsquote geringer aus: Jedoch liegt die Gemeinde Holzwickede mit einem Wert von 0,76 IT-Endgeräten je SuS über dem Median der Vergleichskommunen. Es stehen rechnerisch somit drei von vier SuS ein Endgerät zur Verfügung. Die Gesamtzahl der 682 IT-Endgeräte teilt sich auf in 158 stationäre FAT-Clients und 524 Tablets.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Josef-Reding-Schule	204	227	0,90
Clara-Schumann-Gymnasium	478	669	0,71
insgesamt	682	896	0,76

Die Ausstattungsquote liegt insgesamt unter der Quote der Grundschulen. Dies war in der Ausstattungsplanung der einzelnen Schulen auch so vorgesehen. Geplant war eine gleichmäßige Ausstattung der Schulen mit Endgeräten unabhängig von der Schüleranzahl der einzelnen Schulen. Da die weiterführenden Schulen deutlich mehr Schüler haben, als die Grundschulen, ergibt sich die geringere Quote. Aber insgesamt ist die Ausstattung mit Endgeräten auch hier bereits deutlich weiter vorangeschritten, als in der Planung vorgesehen war.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Kennzahlen	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,10	0,00	0,05	0,15	0,37	1,78	80
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,47	0,00	0,04	0,51	1,14	1,76	80
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	1,90	80
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,12	0,64	1,90	80

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Holzwickede mit Präsentationstechnik setzen die Schulen fast ausschließlich auf interaktive Whiteboards. Dass die Quote über 100 Prozent liegt ist darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Die weiteren Präsentationsmedien spielen in Holzwickede bei den Grundschulen keine Rolle. Dokumentenkameras und Visualizer kommen in den Grundschulen nicht zum Einsatz.

Bei den Präsentationstechniken je Klasse sieht es bei den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

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

Kennzahlen	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,26	0,00	0,17	0,38	1,17	2,92	58
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,89	0,00	0,05	0,50	1,22	2,31	58
Großformatige Bildschirme	0,13	0,00	0,00	0,04	0,19	1,92	58
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,08	0,37	3,83	58

Auch bei den weiterführenden Schulen werden primär interaktive Whiteboards eingesetzt, aber auch noch vereinzelt Beamer. Im interkommunalen Vergleich sind die Schulen in Holzwickede mit interaktiven Whiteboards sehr gut ausgestattet. Mit einer Ausstattungsquote von 1,89 Whiteboards je Klasse liegt der Wert deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich zwei der Vergleichskommunen haben eine noch höhere Ausstattungsquote. Die großformatigen Bildschirme werden ausschließlich im Gymnasium verwendet. Analog zu den Grundschulen sind auch bei

den weiterführenden Schulen mehr Unterrichtsräume als Klassen vorhanden, womit sich ein Wert über 100 Prozent ergibt.

Für die Betreuung der Schul-IT wird bei der Gemeinde Holzwickede eine Vollzeitstelle vorgehalten. Bestimmte Supportaufgaben werden zudem durch einen externen Dienstleister gewährleistet. Laut eigenen Angaben ist die eingeplante Vollzeitstelle ausreichend, um die aktuellen Aufgaben zu bewältigen. Bei steigender Arbeitsmenge könnten jedoch weitere Stellenanteile notwendig werden.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁵-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

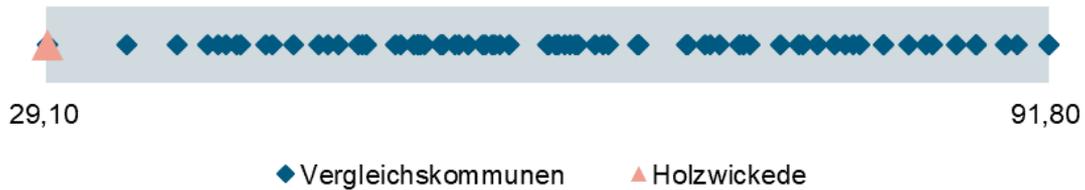
Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Gemeinde Holzwickede besteht erheblicher Handlungsbedarf in allen geprüften Sicherheitsaspekten.

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 **Gemeinde Holzwickede** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

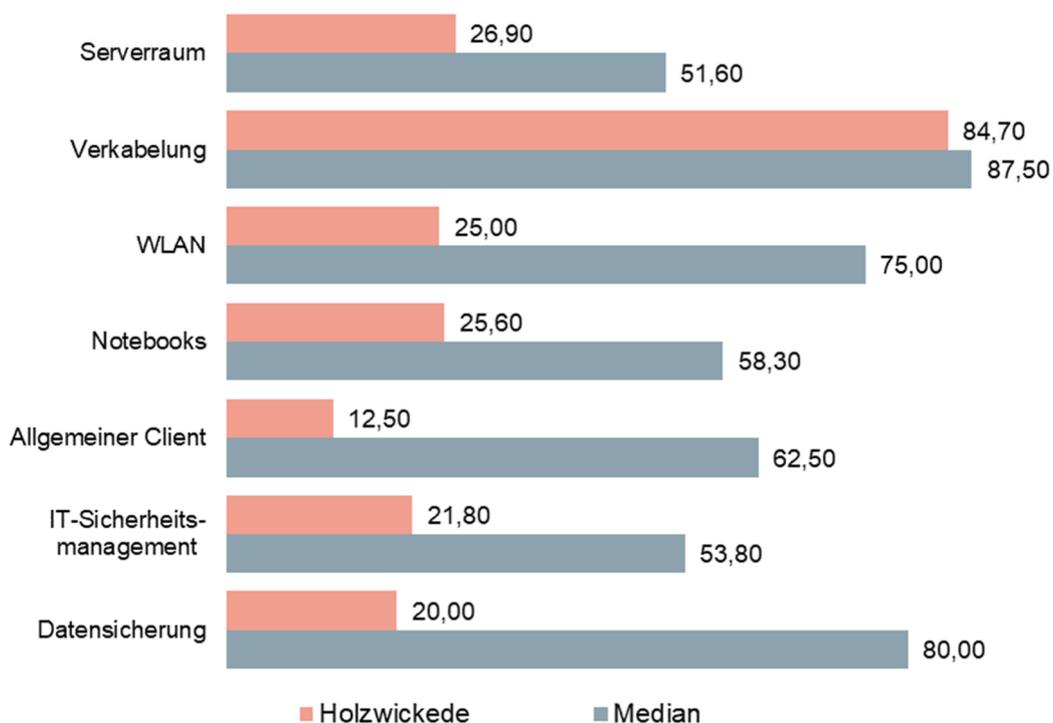
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Holzwickede stellt mit 29,1 Prozent den Minimalwert.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Gemeinde Holzwickede wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Optimierungspotential besteht in allen geprüften Sicherheitsbereichen. Das dargestellte Gesamtbild aller Schulen, trifft auf jede Schule gleichermaßen zu. Das erreichte Gesamtergebnis der einzelnen Schulen liegt nah beieinander.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen 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
IT an Schulen					
F1	Die Gemeinde Holzwickede hat eine gute Grundlage geschaffen, um die Schulen zielgerichtet und zukunftssicher auszustatten. Lediglich hinsichtlich der Formalisierung des Ausstattungsprozesses besteht noch Optimierungsbedarf.	93	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Prozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln.	95
F2	Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Gemeinde Holzwickede besteht erheblicher Handlungsbedarf in allen geprüften Sicherheitsaspekten.	100	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	102

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Gemeinde Holzwickede weist im Hinblick auf die Entstehung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle keine Besonderheiten auf. So bestehen keine überregional bedeutenden Einrichtungen, die zu einer erhöhten Fallzahl führen könnten. Die vorhandenen Alten- und Pflegeeinrichtungen sind dem örtlichen Bedarf angepasst. Entsprechend weist die Gemeinde in drei von der gpaNRW betrachteten Jahren insgesamt nur zwölf eingeleitete und acht durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungsfälle auf.

Die auftretenden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle bearbeitet die Sachbearbeitung mit Hilfe einer Checkliste. Die Checkliste könnte die Gemeinde erweitern, um insbesondere neuen Kollegen eine ganzheitlich gleichbleibende Fallbearbeitung zu ermöglichen.

Kostenersatzansprüche gegenüber Verpflichteten setzt die Gemeinde konsequent durch. Standards in der Fallbearbeitung sollte sie schriftlich fixieren. Informationen zur Bestattungspflicht sollte sie auf ihrer Internetseite zur Verfügung stellen, um Rückfragen bei der Sachbearbeitung zu reduzieren.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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 Gemeinde Holzwickede 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 Gemeinde gibt es im Vergleichsjahr 2021 die zwei Seniorenpflegeeinrichtungen

- Seniorenhaus „Neue Caroline“ und das
- Perthes-Haus.

Über ein Krankenhaus oder ein Hospiz verfügt die Gemeinde nicht. Mit der Senioreneinrichtung Katharina-von-Bora-Haus kam 2022 eine weitere Senioreneinrichtung hinzu. Aufgrund des Vergleichsjahres 2021 wirken sich etwaige ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aus dieser zusätzlichen Einrichtung noch nicht auf die Ergebnisse aus. Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohner auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen. Das Angebot an Pflegeplätzen in Holzwickede entspricht im Wesentlichen dem eigenen Bedarf. Ein Über- oder Unterangebot ist nicht zu erkennen. Es bestehen auch keine außergewöhnlichen Einrichtungen, die zu einer höheren Fallzahl führen könnten. Die örtlichen Strukturen in Holzwickede beeinflussen die nachfolgend dargestellten Kennzahlen daher kaum. Die intrakommunale Entwicklung hin zu mehr älteren Bürgerinnen und Bürgern (siehe Vorbericht) könnte perspektivisch die Fallzahl beeinflussen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Holzwickede 2019 bis 2021

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

In den drei betrachteten Jahren schwanken die durchgeführten und nicht durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle der Gemeinde Holzwickede.

Im Jahr 2019 führte die Gemeinde keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. Im Folgejahr hat sie hingegen alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle auch durchgeführt. Im Vergleichsjahr 2021 führte sie nur die Hälfte der aufgetretenen ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle durch. Aufgrund des geringen Betrachtungszeitraumes und des heterogenen Fallaufkommens lässt sich hieraus keine Entwicklungstendenz für die Zukunft ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Holzwickede mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	2,93	1,77

Viele der kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen. So kommt es – wie hier in Holzwickede – vor, dass die Gemeinde im Jahr 2019 den Minimalwert bildet, sich im Folgejahr im höchsten Viertel der Vergleichskommunen wiederfindet und im Vergleichsjahr eher im mittleren Bereich bewegt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,77	0,00	0,00	0,85	1,93	10,02	89

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 Wichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Mit ihrem Bereitschaftsdienst an den Wochenenden und dem Workflow der Senioreneinrichtungen bei Todesfällen hält die Gemeinde Holzwickede die vorgegebenen bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

Die **Gemeinde Holzwickede** verfügt über einen allgemeinen Bereitschaftsdienst an den Wochenenden und an Feiertagen. Mit dessen Hilfe kann sie die Fristen im Falle einer ordnungsbehördlichen Bestattung immer einhalten. Todesfälle in den örtlichen Senioreneinrichtungen gehen unmittelbar an ein Bestattungsunternehmen. Insofern erlangt die Ordnungsbehörde erst Kenntnis von einem neuen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall, wenn sich der Leichnam bereits bei einem Bestattungsunternehmen befindet.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Holzwickede orientiert sich bei der Ermittlung von Bestattungspflichtigen an der gesetzlich vorgegebenen Reihenfolge und setzt hierzu eine Checkliste ein.

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

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

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

Die **Gemeinde Holzwickede** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich II A, Ordnung, Bürgerservice, Soziales, angesiedelt. Der Fachbereich recherchiert im örtlichen Standesamt sowie bei anderen Standesämtern. Zudem erfolgen Abfragen bei den Meldebehörden. In den örtlichen Senioreneinrichtungen fragt der Fachbereich nach regelmäßigen Besuchern oder einer bestellten Betreuerin bzw. einem bestellten Betreuer, sofern die verstorbene Person dort ihren letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Zudem erfolgt – sofern Hinweise vorliegen – auch eine Abfrage bei Sozialleistungsträgern. Bestand zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis, kontaktiert der Fachbereich die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer.

Bestattungspflichtige Angehörige sind in der nachfolgenden Reihenfolge gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW zur Bestattung verpflichtet.

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

In dieser Reihenfolge prüft die Gemeinde Holzwickede, ob noch lebende bestattungspflichtige Angehörige greifbar sind. Mit Hilfe einer selbst entworfenen Checkliste arbeitet sie die normierte Reihenfolge ab. Führen die Ermittlungen zu noch lebenden, bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme. Hierbei informiert die Gemeinde die Betroffenen über deren Bestattungspflicht und gibt ihnen die Bestattung per mündlicher Ordnungsverfügung

auf. In der Regel beauftragen die bestattungspflichtigen Angehörigen dann selbst die Bestattung und die Gemeinde kann den Fall abschließen. Weigern sich die bestattungspflichtigen Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, gibt die Gemeinde die Bestattung schriftlich auf. Erfolgt keine positive Reaktion, führt die sie die Bestattung als Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“). Die hierdurch entstandenen Aufwendungen macht Holzwickede bei den bestattungspflichtigen Angehörigen geltend.

Die Gemeinde Holzwickede dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Dokumentenmanagementsystem (DMS). Die gpaNRW hat dieses DMS im Rahmen der Prüfung angesehen. Es bietet der Sachbearbeitung einen schnellen und komfortablen Überblick über alle Fälle. Zudem kann die Gemeinde per Stichwortsuche schnell einen abgelegten Vorgang und einzelne Dokumente wiederfinden.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Holzwickede berücksichtigt und respektiert den Willen des Verstorbenen bei der Wahl der Bestattungsform, sofern dieser wirtschaftlich vertretbar ist. Ohne vorliegende Willensbeurkundung findet eine Feuerbestattung mit Urnenbeisetzung statt. Derzeit ermittelt sie, ob ihre Vorgehensweise die wirtschaftlichste Art der Bestattung darstellt.

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 Willensbeurkundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Gemeinde Holzwickede** wählt für ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich die Feuerbestattung und die damit verbundene Urnenbeisetzung. Erdbestattungen führt sie durch, wenn dies der ausdrückliche Wunsch der verstorbenen Person war (§ 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW). Hierzu befragt sie beispielsweise die letzte bestellte Betreuerin bzw. den letzten bestellten Betreuer sowie Angehörige und Bekannte. Parallel fragt sie auch beim Nachlassgericht an, ob die verstorbene Person in einem Testament entsprechende Regelungen getroffen hat. Lag der gewöhnliche Aufenthalt der verstorbenen Person vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist eine Willensbeurkundung möglicherweise dort hinterlegt. Daneben berücksichtigt sie auch den durch die jeweilige Religionszugehörigkeit bedingten Bestattungswunsch. Wertgrenzen hat sie für die ordnungsbehördlichen Bestattungen nicht festgelegt. Sie entscheidet im Einzelfall, ob etwaige Bestattungswünsche wirtschaftlich vertretbar sind.

Derzeit prüft die Gemeinde Holzwickede, ob die aktuelle Vorgehensweise (Feuerbestattung und Urnenbeisetzung auf dem kommunalen Friedhof) das wirtschaftlichste Verfahren darstellt. Nach Aussage des Fachbereiches ist während dieser Prüfung durch die gpaNRW nicht mehr mit einem Ergebnis zu rechnen.

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 Gemeinde Holzwickede orientiert sich bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme an der nachfolgenden Soll-Vorstellung der gpaNRW.

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 **Gemeinde Holzwickede** erlässt zunächst eine Ordnungsverfügung, sobald sie Kenntnis davon erlangt, dass eine bestattungspflichtige Angehörige bzw. ein bestattungspflichtiger Angehöriger der Bestattungspflicht nicht nachkommt. In der Ordnungsverfügung droht sie parallel die Ersatzvornahme an. Vor Ablauf der zehntägigen Bestattungsfrist veranlasst sie aus Gründen der Gefahrenabwehr zunächst nur die Einäscherung im Zuge der Ersatzvornahme. Die auf die Einäscherung folgende Frist von sechs Wochen zur Beisetzung der Urne nutzt sie, um den bzw. die bestattungspflichtige(n) Angehörige(n) zur Durchführung der Bestattung zu bewegen. Außerdem ermittelt sie nach weiteren, bisher nicht bekannten bestattungspflichtigen Angehörigen. Sollte bis zum Ablauf dieser Frist keine Reaktion der bestattungspflichtigen Angehörigen erfolgt oder andere bestattungspflichtige Angehörige ermittelt worden sein, bestattet die Gemeinde die Urne in einem anonymen Urnengrab auf dem gemeindeeigenen Friedhof.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Holzwickede setzt gegenüber Verpflichteten Kostenerstattungsansprüche für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Hierbei erhebt sie auch eine Verwaltungsgebühr.

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

Die **Gemeinde Holzwickede** erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in vollem Umfang, sofern dem keine Gründe entgegenstehen. Dieser Anspruch besteht gem. § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr vor. Diese soll den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Gemeinde im

Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Gemeinde Holzwickede erhebt die Verwaltungsgebühr je nach Zeitaufwand. Sie orientiert sich dabei an der Gebührenempfehlung der Kreisverwaltung (Kreis Unna). Ein Klageverfahren war in der Gemeinde Holzwickede hierzu bisher nicht anhängig.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ Feststellung

Die von der Gemeinde Holzwickede eingesetzte Checkliste sowie die Internetpräsenz bieten mit Blick auf ordnungsbehördliche Bestattungen Optimierungspotenzial. Markterkundungen zur Wahl des günstigsten Bestattungsunternehmens führte sie bisher nicht durch.

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 **Gemeinde Holzwickede** setzt seit einiger Zeit ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ein und verzichtet somit im Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen vollständig auf Papierakten. Alle Schriftwechsel, Unterlagen, Nachweise, E-Mails und andere Informationen legt die Sachbearbeitung dort fallbezogen ab. Aufgrund unterschiedlicher Filter- und Suchmöglichkeiten kann die Sachbearbeitung sich die Unterlagen chronologisch oder nach Kategorie (E-Mail, Bescheide, Rechnungen etc.) anzeigen lassen. Dies erleichtert die Rechercheaufgaben erheblich.

Unter 4.4.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ haben wir bereits den Einsatz einer Checkliste erwähnt. Diese Checkliste könnte die Gemeinde aus Sicht der gpaNRW für eine ganzheitliche Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen erweitern. Insbesondere für neue Mitarbeitende sind die einzelnen Arbeitsschritte zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen hilfreich, damit sie keine Arbeitsschritte versehentlich auslassen. Hinzu kommt, dass aufgrund der geringen Fallzahlen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen kaum eine Routine in der Fallbearbeitung entstehen kann. Nachfolgend stellen wir die aus unserer Sicht erforderlichen Mindeststandards für die Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dar, die in die Checkliste einfließen sollten.

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Checkliste erweitern und zur vollumfänglichen Fallbearbeitung einsetzen. So kann sie auch neuen Mitarbeitenden eine sichere und gleichmäßige Fallbearbeitung ermöglichen.

Darüber hinaus fehlen der Gemeinde schriftlich fixierte Standards, wie mit einem Bestattungsfall zu verfahren ist. Die Sachbearbeitung orientiert sich am Gesetz und bereits bearbeiteten Vorgängen. Die Datenablage ist durch das DMS einheitlich geregelt. Hierüber kann der Fachbereich jeden Fall der ordnungsbehördlichen Bestattung erfassen, auch wenn nur ein Telefonat erfolgte und der Sachverhalt damit abgeschlossen ist. Dieses Vorgehen dient der Rechtssicherheit. Für die sichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen nehmen die Beschäftigten regelmäßig an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Das hierfür notwendige Budget stellt die Gemeinde bereit. Statistikdaten zu ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen erhebt die Gemeinde Holzwickede nicht. Die Fallzahlen konnte die Ordnungsbehörde aber aus dem DMS ermitteln.

Die entstandenen Kosten für eine ordnungsbehördliche Bestattung macht die Gemeinde zunächst bei den bestattungspflichtigen Angehörigen geltend. Dies geschieht durch Kostenbescheid, dem die Sachbearbeitung alle im Zusammenhang mit dem Bestattungsfall entstan-

nen Rechnungen beifügt. Sollten keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sein, recherchiert sie nach ggf. vorhandenem Vermögen in der Einrichtung und bei Banken. Diesen Workflow überprüft die Fachbereichsleitung stichprobenartig.

Die Gemeinde schreibt in jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall auch das Nachlassgericht an. In den letzten Jahren konnte sie hierdurch jedoch keine zur Kostentragung verpflichteten Erben (§ 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches) ermitteln. Sofern potenzielle Erben vorhanden waren, haben diese das Erbe ausgeschlagen.

Außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten stellt die Ordnungsbehörde ihre Erreichbarkeit durch einen Bereitschaftsdienst sicher. Dem Bereitschaftsdienst gehören diverse Mitarbeitende aus der gesamten Verwaltung an. In seltenen Fällen begeht der Bereitschaftsdienst bzw. die Ordnungsbehörde etwaige Wohnräume von verstorbenen Personen. Wenn sie Wohnraum betreten, sind immer zwei Mitarbeitende der Gemeinde anwesend. Somit hält sie das Vier-Augen-Prinzip stets ein.

Auf der Internetseite der Gemeinde Holzwickede finden sich bisher keine Informationen über ordnungsbehördliche Bestattungen oder eine Erläuterung der Rechtslage für die bestattungspflichtigen Angehörigen. Derartige Informationen könnten aber hilfreich sein, um telefonische Rückfragen bei der zuständigen Stelle zu reduzieren.

Im Zeitpunkt der Prüfung sind in der Gemeinde Holzwickede drei Bestattungsunternehmen ansässig. Nach Aussage der Gemeinde ist eines der Bestattungsunternehmen nicht an ordnungsbehördlichen Bestattungen interessiert. Häufig setzt die Gemeinde daher das gleiche Bestattungsunternehmen ein. Ausgeschrieben hat sie die Leistungserbringung für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung bisher nicht. Für jeden Einzelfall beauftragt die Gemeinde ein Bestattungsunternehmen mittels Direktauftrag.

Auch wenn diese Geschäftsvorfälle einzeln betrachtet meist nur geringe Auftragsvolumina ausmachen, sind dabei vergaberechtliche Grundsätze einzuhalten. Bei wiederkehrenden Aufträgen (wie der ordnungsbehördlichen Bestattung) ist nicht der Wert der einzelnen Beauftragung für die Einhaltung der Wertgrenze und somit für die Wahl der Vergabeart entscheidend. Gemäß § 3 der Vergabeverordnung (VgV) ist der maßgebliche Auftragswert bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen auf der Grundlage des tatsächlichen Wertes der Beauftragung des vorangegangenen Haushaltsjahres oder auf der Grundlage der zu erwartenden Menge der nächsten zwölf Monate zu schätzen. Dies hat die Gemeinde Holzwickede bisher nicht gemacht. Aufgrund der aktuell durch die Pandemie bedingten höheren Wertgrenze in den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW liegt die Gemeinde Holzwickede 2021 unter der Wertgrenze. Sollte die Wertgrenze künftig wieder sinken, könnte die Gemeinde durch die derzeit praktizierte Direktvergabe sowohl gegen vergaberechtliche Grundsätze (Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung) als auch gegen haushaltswirtschaftliche Grundsätze (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) verstoßen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte Standards in der Fallbearbeitung schriftlich fixieren. Zudem könnten Informationen für bestattungspflichtige Angehörige auf der Internetseite die Sachbearbeitung entlasten. Für die Wahl eines Bestattungsunternehmens sollte sie regelmäßig Markterkundungen einholen und sich an vergaberechtlichen sowie haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren.

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.

→ Feststellung

Die Gemeinde Holzwickede hat in den letzten Jahren keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur ordnungsbehördlichen Bestattung mehr durchgeführt.

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.

Die **Gemeinde Holzwickede** setzt Kostenerstattungsansprüche konsequent durch. Sind keine bestattungspflichtigen Angehörigen, keine Erben und auch kein Vermögen mehr vorhanden, belasten die Aufwendungen den Haushalt der Gemeinde. Im Vergleichsjahr 2021 standen den 5.904 Euro Aufwendungen Kostenerstattungen und Verwaltungsgebühren in Höhe von 1.890 Euro gegenüber. Somit blieben 4.014 Euro ungedeckt. Die Gemeinde positioniert sich im interkommunalen Vergleich beim Fehlbetrag am dritten Viertelwert der Vergleichskommunen. Bei den Aufwendungen liegt sie am Median. Die konkreten Werte stellen wir nachfolgend (4.6.1 bis 4.6.3) dar.

Auch wenn die Gemeinde Holzwickede bei den Aufwendungen noch am Median der Vergleichskommunen liegt, muss sie wirtschaftlich handeln. Bisher hat sie die Wirtschaftlichkeit ihrer durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen nicht überprüft. Gleichwohl hat sie die örtlichen Bestattungsunternehmen regelmäßig gewechselt. Die gpaNRW hat im Gespräch darauf hingewiesen, dass es in strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführter Ersatzvornahme zu Problemen kommen kann, wenn die Betroffenen der Gemeinde unwirtschaftliches Handeln vorwerfen. Im Jahr 2024 hat die Gemeinde Angebote der Bestattungsunternehmen eingeholt und somit die Wirtschaftlichkeit überprüft.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Holzwickede sollte die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen regelmäßig hinterfragen und durch Preisanfragen, Markterkundungen oder den Abschluss von Rahmenverträgen festigen. Hiermit kann sie belegen, dass sie wirtschaftlich gehandelt hat.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

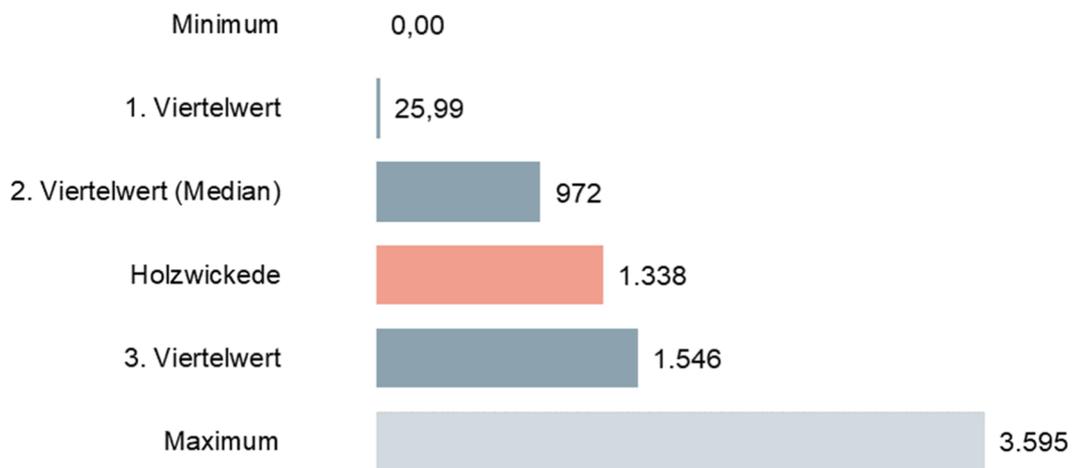
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k. A.	1.333	1.338

Da die Gemeinde Holzwickede im Jahr 2019 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt hat, weist sie auch keinen Fehlbetrag aus. In den beiden weiteren Jahren liegt der Fehlbetrag in etwa auf gleicher Höhe.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich liegt der Fehlbetrag in Holzwickede bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

4.6.2 Aufwendungen

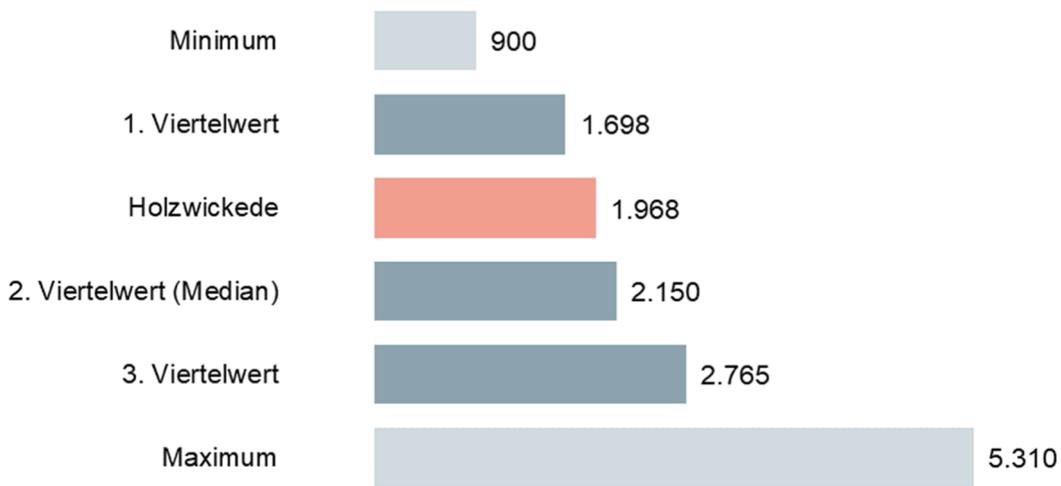
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Holzwickede in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	8.390	5.904
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	1.678	1.968

Im Vergleichsjahr 2021 lagen die Aufwendungen je Fall deutlich höher als ein Jahr zuvor. Dies ist insbesondere auf höhere Aufwendungen für das Bestattungsunternehmen zurückzuführen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Holzwickede damit wie folgt.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Unna hat für das gesamte Kreisgebiet einheitliche Bestattungsaufwendungen ermittelt, die er den Kommunen als Richtwert empfohlen hat. Der von der Gemeinde Holzwickede regelmäßig beauftragte Bestatter orientiert sich an diesen Vorgaben. Im interkommunalen Vergleich liegt die Gemeinde Holzwickede im unauffälligen Bereich.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

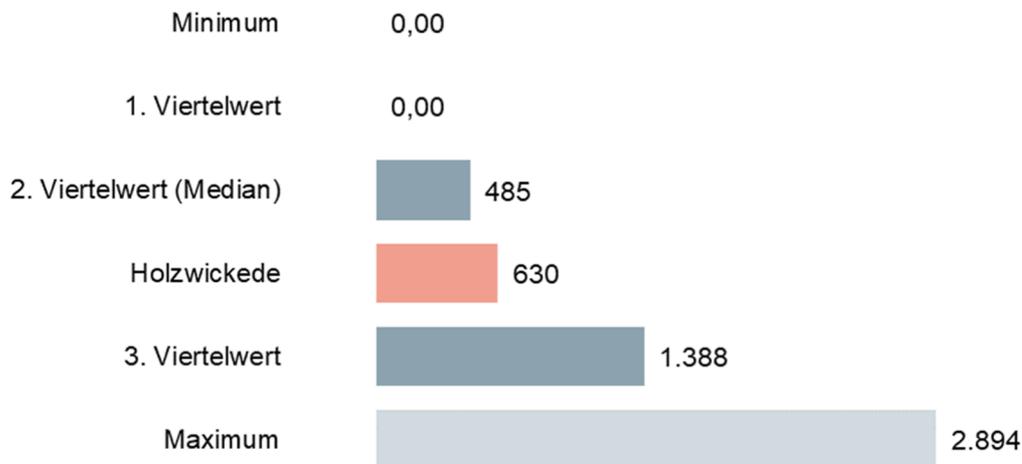
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Holzwickede 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	1.723	1.890
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	5	3
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k. A.	345	630

Im Jahr 2020 konnte die Gemeinde je Fall nur eine geringe Kostenerstattung bewirken. Allerdings ist dies bei der geringen Fallzahl auch dem Zufall geschuldet, ob in den Fällen noch bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die von der Gemeinde Holzwickede eingesetzte Checkliste sowie die Internetpräsenz bieten mit Blick auf ordnungsbehördliche Bestattungen Optimierungspotenzial. Markterkundungen zur Wahl des günstigsten Bestattungsunternehmens führte sie bisher nicht durch.	111	E1.1	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Checkliste erweitern und zur vollumfänglichen Fallbearbeitung einsetzen. So kann sie auch neuen Mitarbeitenden eine sichere und gleichmäßige Fallbearbeitung ermöglichen.	112
			E1.2	Die Gemeinde Holzwickede sollte Standards in der Fallbearbeitung schriftlich fixieren. Zudem könnten Informationen für bestattungspflichtige Angehörige auf der Internetseite die Sachbearbeitung entlasten. Für die Wahl eines Bestattungsunternehmens sollte sie regelmäßig Markterkundungen einholen und sich an vergaberechtlichen sowie haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren.	113
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F2	Die Gemeinde Holzwickede hat in den letzten Jahren keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur ordnungsbehördlichen Bestattung mehr durchgeführt.	114	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen regelmäßig hinterfragen und durch Preisanfragen, Markterkundungen oder den Abschluss von Rahmenverträgen festigen. Hiermit kann sie belegen, dass sie wirtschaftlich gehandelt hat.	114

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Holzwickede unterhält einen kommunalen Friedhof. Zwei weitere Friedhöfe befinden sich in konfessioneller Trägerschaft. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung setzt die Gemeinde bisher nicht ein. An messbar formulierten Zielen könnte die Gemeinde Kennzahlen entwickeln und hiermit die Entwicklung der Zielerreichung dokumentieren.

Friedhofsrelevante Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Daher hat die Gemeinde Holzwickede bereits 2012 ein Friedhofskonzept entworfen. Dies sieht vor, zusammenhängende Friedhofsflächen freizuziehen. Durch die Begehungen mit den Angehörigen und die hiermit verbundene freie Grabstellenwahl gelingt dies jedoch häufig nicht. Insofern sollte die Gemeinde künftig die Grabstellenwahl auf einzelne Grabfelder beschränken und somit gesteuert Freiflächen generieren. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung setzt die Gemeinde noch nicht ein.

Im Bereich der Digitalisierung verzichtet die Gemeinde im Friedhofswesen mittlerweile auf die Papierakte und kann den gesamten Workflow digital durchlaufen. Dies wird sie künftig durch den Einsatz einer Schnittstelle zur Gebührenberechnung weiter optimieren. Die zusätzliche Möglichkeit der digitalen Auswahl von Grabstellen hätte den Vorteil, das Angebot an Grabstellen auf wenige Felder zu begrenzen und somit die Belegung aktiv zu steuern.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Ziel der gpaNRW ist es, Steuerungs- und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz. Weiterhin wollen wir die

Kommunen sensibilisieren, frühzeitig strategische Entscheidungen zur Weiterentwicklung ihrer Friedhöfe zu treffen. Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist.

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- und Kennzahlen	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	3	8	15	53
Kommunale Friedhofsfläche in qm	54.986	7.774	32.339	43.878	63.857	165.018	53
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	82,74	14,38	52,59	75,37	89,54	155	51
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,40	1,20	1,85	2,20	2,76	5,74	51
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	58,99	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm	778	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je EW in qm	3,24	0,72	2,78	3,37	4,63	9,57	53

* Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 EW.

Die **Gemeinde Holzwickede** besteht aus den Ortsteilen Hengsen, Opherdicke und Holzwickede-Mitte. Insgesamt bestehen auf der Gemeindefläche drei Friedhöfe. Hiervon befindet sich nur der Friedhof in Holzwickede-Mitte in kommunaler Trägerschaft. Die zwei weiteren Friedhöfe liegen beide im Ortsteil Opherdicke und befinden sich in konfessioneller Trägerschaft. Eine Konkurrenzsituation könnte nach Aussage der Gemeinde in den unterschiedlichen Friedhofsgebühren der konfessionellen und des kommunalen Trägers liegen. Die Gemeinde Holzwickede sieht sich hierbei jedoch eher im Vorteil.

Die gpaNRW hat den kommunalen Friedhof während der überörtlichen Prüfung besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen. Der kommunale Friedhof verfügt über einen alten Baumbestand. Den Trend zu Urnenbeisetzungen erkennen die Besucher bereits beim Betreten des Friedhofes. Hier blickt man direkt auf unterschiedliche Möglichkeiten der Urnenbeisetzung.

Die Gemeinde Holzwickede bietet sowohl Wahl- als auch Reihengräber für Urnen- und Erdbestattungen an. Neben der Eigenpflege können die Angehörigen auch pflegefreie Grabstellen aussuchen. Alle Bestattungen können außerdem anonym und halbanonym erfolgen.

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 Gemeinde Holzwickede hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten.

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

In der **Gemeinde Holzwickede** ist die Friedhofsverwaltung (FB I „Service und Standesamt“) für alle Aufgaben rund um das Friedhofswesen verantwortlich. Sie stimmt sich regelmäßig mit Bauhof und Friedhofsgärtnerin ab. Die Aufgaben hat die Gemeinde explizit verteilt. Die Friedhofsgärtnerin pflegt die Anlagen, koordiniert die Beisetzungen und stellt die Trauerhalle bei Bedarf zur Verfügung. Der gemeindeeigene Baubetriebshof stellt neue Grabanlagen fertig und übernimmt die Baum- und Wegepflege. Für die Kalkulation der Friedhofsgebühren stimmen sich Friedhofsverwaltung und Kämmerei eng miteinander ab.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Bisher setzt die Gemeinde Holzwickede keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Friedhofswesen ein.

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 **Gemeinde Holzwickede** hat im Jahr 2012 ein Friedhofskonzept entworfen, an dem sie sich auch derzeit orientiert. Im Wesentlichen sieht es vor, größere zusammenhängende Friedhofsflächen nach Ablauf der Ruhezeiten leer zu ziehen. So kann etwas zusammenhängendes Neues entstehen. Zudem berücksichtigt das Friedhofskonzept den Trend zu pflegefreien Urnengräbern. Die Möglichkeit, Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen, berücksichtigt das Friedhofskonzept nicht.

Im Haushaltsplan hat die Gemeinde für das Friedhofswesen folgende Ziele ausgewiesen:

- Naturnahe Gestaltung der Friedhöfe und
- Kostendeckende Benutzungsgebühren.

Darüberhinausgehende Ziele hat sie nicht festgelegt. Kennzahlen zur Zielerreichung oder als Steuerungsgrundlage finden sich weder im Haushaltsplan noch in einem Berichtswesen. In den Vergleichskommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden, die sich messen lassen. Hierbei handelt es sich beispielsweise 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“.

Um zu überprüfen, ob diese Ziele erreichbar sind, bieten sich folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Die Gemeinde Holzwickede kann sowohl die hier genannten Kennzahlen, als auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen für sich nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte die ausgewiesenen Ziele für das Friedhofswesen messbar formulieren, ggf. erweitern und durch den Einsatz von Kennzahlen für Steuerungszwecke verwenden.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Gemeinde Holzwickede setzt bereits eine Fachsoftware ein und wird diese noch erweitern. Die Aktenführung findet in einem Dokumentenmanagementsystem statt.

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 **Gemeinde Holzwickede** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware ein. In dieser sind alle Gräber erfasst und lassen sich über einen digitalen Friedhofsplan ansteuern. Diesen digitalen Friedhofsplan hat die Gemeinde zuletzt nicht mehr aktualisiert. Für Steuerungszwecke wäre es jedoch sinnvoll, den Friedhofsplan stets aktuell zu halten. Über die Fachsoftware erstellt die Gemeinde zudem die Gebührenbescheide und Auswertungen zum Aufgabengebiet. Sie ersetzt damit die klassische Karteikarte. Perspektivisch soll eine Schnittstelle der Fachsoftware mit der Finanzsoftware die Arbeit weiter vereinfachen. Derzeit richtet die Gemeinde ein Tool zur Gebührenkalkulation ein. Die bisher händisch berechneten Gebühren können die Mitarbeitenden dann elektronisch berechnen und einfordern. Die Bescheide sowie auch den gesamten Schriftverkehr speichert die Gemeinde mittlerweile in ihrem Dokumentenmanagementsystem. Papierakten pflegt sie in diesem Aufgabenfeld nicht mehr.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Holzwickede setzt derzeit nur wenige digitale Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit für den kommunalen Friedhof ein.

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 **Gemeinde Holzwickede** benennt auf ihrer Internetseite die Ansprechpartnerin für alle Fragen rund um das Bestattungswesen und die Friedhofsangelegenheiten. Hier stellt sie auch die Rechtsgrundlagen (Friedhofssatzung und Friedhofsgebührensatzung sowie das Bestattungsgesetz Nordrhein-Westfalen) zur Verfügung. In einem Flyer können sich Interessierte über die angebotenen Bestattungsmöglichkeiten informieren.

Eine weitere Öffentlichkeitsarbeit strebt die Gemeinde derzeit nicht an. Sie hat die Erfahrung gemacht, dass sie im Verhältnis zu den anderen Friedhöfen im Umfeld nach eigener Aussage

die niedrigsten Gebühren erhebt. Vor diesem Hintergrund dient der Friedhof gem. § 2 Abs. 2 der Friedhofssatzung ausschließlich der Bestattung der Toten, die bzw. deren Eltern bei ihrem Ableben Einwohner der Gemeinde Holzwickede waren (...).

Die Möglichkeit einer Online-Begehung des Friedhofes, eine Online-Terminauswahl oder eine Online-Grabbuchung bietet die Gemeinde noch nicht an. In den Vergleichskommunen hat die gpaNRW teilweise bereits einen Online-Kalender vorgefunden, der diese Funktionen ermöglicht (vgl. 5.6.3 „Entwicklung der Bestattungsfläche“).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aktiv weiter ausbauen, indem sie eine digitale Möglichkeit schafft, Grabstellen zu begehen, auszuwählen und zu buchen.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

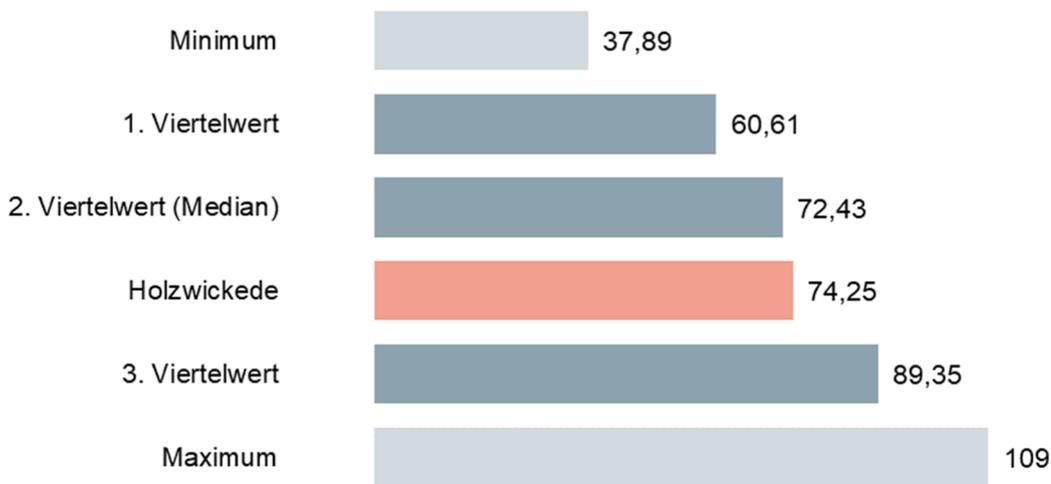
→ **Feststellung**

Durch ihre Friedhofsgebühren kann die Gemeinde Holzwickede die ansatzfähigen Kosten nicht refinanzieren.

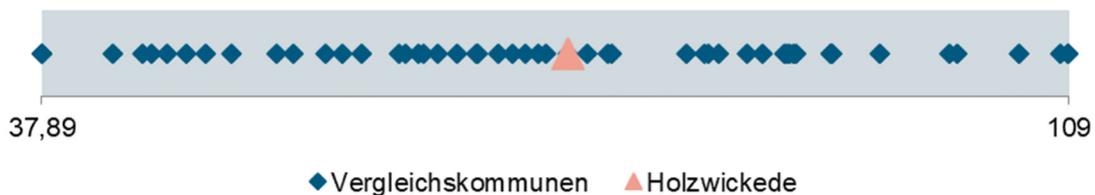
Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine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

Die **Gemeinde Holzwickede** kalkuliert ihre Friedhofsgebühren mindestens alle drei Jahre neu. In letzter Zeit sogar jährlich. Über- und Unterdeckungen berücksichtigt sie dabei von den jeweils letzten vier Jahren. Die gpaNRW stellt die Kostendeckung anhand des Kostendeckungsgrades dar. Dieser wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Im Vergleichsjahr 2021 lag die Gemeinde Holzwickede deutlich unter der Kostendeckung.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Holzwickede berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Sie orientiert sich bei der Ermittlung des Nominalzinssatzes an der neuen gesetzlichen Regelung (§ 6 KAG NRW). Bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Gemeinde die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Der Wiederbeschaffungszeitwert dient der Ansammlung von Beträgen für Ersatzbeschaffungen am Ende der Nutzungsdauer. Durch den Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes kann die Gemeinde Holzwickede die Preissteigerung von Vermögensgegenständen für den Fall der Wiederbeschaffung auffangen. Ein Grund dafür, dass die Gemeinde die Kostendeckung nicht erreicht, könnte in der Vermarktung von Urnengemeinschaftsanlagen in Form von Hochbeeten liegen. Bei dieser Bestattungsform bezahlen die Angehörigen lediglich den Aushub und die Grabstelle. Die Gemeinde trägt die Kosten für die Pflege des Hochbeetes. Zudem liegt der kommunale Grünanteil in Holzwickede vergleichsweise hoch. Dieser bleibt in der Ermittlung des Kostendeckungsgrades unberücksichtigt. Unter Berücksichtigung des kommunalen Grünanteils gelingt ihr rechnerisch die Kostendeckung. Der kommunale Grünanteil ist jedoch nicht für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung geeignet.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Holzwickede sollte den Kostendeckungsgrad zum Anlass nehmen, die Höhe ihrer Friedhofsgebühren anzupassen.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Holzwickede überarbeitet derzeit ihr Berechnungsmodell für die Grabnutzungsgebühren. Die bisherigen Ergebnisse bewertet die gpaNRW positiv.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Derzeit plant die **Gemeinde Holzwickede**, durch strukturelle Veränderungen in der Gebührenkalkulation die Gebührensätze an die Nachfrage anzupassen. Im Wesentlichen möchte sie die Berechnung nicht mehr nur auf die Grundlage eines Erdgrabes abstellen. Vielmehr plant sie, die Pflegekosten von Grün- und Wegeflächen stärker zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass sich die unterschiedlichen Gebührensätze von Sarg- und Urnenbestattungen angleichen. Im Zeitpunkt der Prüfung liegen die Unterschiede bei der Grabnutzungsgebühr zwischen Erdwahlgrab (995 Euro) und Urnenwahlgrab (640 Euro) bei 355 Euro.

Bereits in der bestehenden Kalkulation berechnet die Gemeinde die Gebühren über Äquivalenzziffern (Grabgröße, Lage und Pflegegrad). Die Gemeinde Holzwickede sollte dabei beachten, dass sowohl Äquivalenzziffern für die wirtschaftlichen Vorteile als auch Äquivalenzziffern zur Fläche einfließen, die sie addiert. Die Summe kann sie mit der Nutzungsdauer multiplizieren und nach der Wertigkeit sortieren. Je höher Holzwickede flächenunabhängige Bestandteile der Gebühr berücksichtigt, desto geringer werden die Unterschiede zum Beispiel zwischen Erd- und Urnengräbern.

5.5.3 Trauerhallen

- Durch die Änderung der Beheizungsart erreicht die Gemeinde Holzwickede im Vergleichsjahr 2021 einen hohen Kostendeckungsgrad. In der Zeitreihe sind die Nutzungen der kommunalen Trauerhalle jedoch rückläufig.

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.

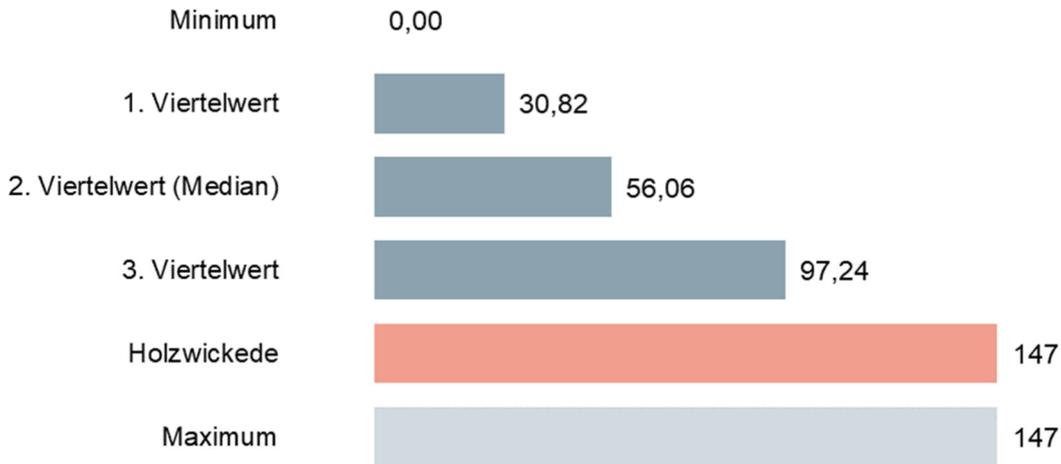
Auf dem kommunalen Friedhof der **Gemeinde Holzwickede** befindet sich eine Trauerhalle. Hierfür liegen der Gemeinde separiert die einzelnen Erträge und Aufwendungen vor. Die Gebührenkalkulation zur Trauerhalle passt sie analog zu ihren Friedhofsgebühren an.

Bei der Gebührenkalkulation können die Städte und Gemeinden grundsätzlich nur schätzen, wie viele Nutzungen in der Trauerhalle stattfinden. Auf dieser Basis berechnen sich dann die künftigen Nutzungsgebühren. Erst mit dem jeweiligen Jahresabschluss stellen die Städte und Gemeinden einen Überschuss oder einen Fehlbetrag fest. Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 KAG NRW sind Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Die Gemeinde Holzwickede erfasst die jeweiligen Überschüsse bzw. Fehlbeträge und

²⁶ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

berücksichtigt diese bei ihrer nächsten Gebührenkalkulation. Hierdurch belastet sie die Gebührenzahler auf längere Sicht nur mit den tatsächlichen Kosten.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2021 bildet die Gemeinde Holzwickede beim Kostendeckungsgrad der Trauerhallen bisher den Maximalwert. Den hohen Kostendeckungsgrad erreicht sie, da sie die in der Trauerhalle befindliche Fußbodenheizung im Vergleichsjahr 2021 außer Betrieb gestellt hat. Diese war häufig defekt und wies in der Vergangenheit einen hohen Energiebedarf aus. Die benötigte Wärme bei Abschiedsfeiern liefern ab 2021 Heizstrahler, die auf besetzte Sitzreihen zuschaltbar sind. Zudem haben die Heizstrahler kaum Vorlauf und können mit Öffnung der Trauerhalle eingeschaltet werden. Die Fußbodenheizung hingegen benötigt aufgrund ihrer Trägheit eine lange Vorlaufzeit. Durch die Heizstrahler konnte die Gemeinde ihre Aufwendungen deutlich reduzieren.

Die Nachfrage der kommunalen Trauerhalle für Abschiedsfeiern ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Ein örtliches Bestattungsunternehmen bietet selbst einen Abschiedsraum an und hält auch Kühlräume vor. Dieser Abschiedsraum befindet sich in unmittelbarer Nähe zum kommunalen Friedhof. Das Platzangebot ist deutlich geringer als das der kommunalen Trauerhalle. Dennoch sinken hierdurch die Nutzungszahlen der kommunalen Trauerhalle. Da-

neben verzichten die Angehörigen mittlerweile immer häufiger auf eine formale Abschiedszere-
monie. Gemessen an den Bestattungen verteilen sich die Nutzungen der Trauerhalle in den
letzten Jahren wie folgt.

Nutzung der Trauerhalle im Verhältnis zur Anzahl der Bestattungen in Holzwickede

	2018	2019	2020	2021
Bestattungen	170	195	209	205
Nutzungen Trauerhalle	94	60	63	56
Anteil Nutzungen Trauerhalle an Bestattungen in Prozent	55,29	30,77	30,14	29,95

Trotz der Corona-Pandemie (ab 2020) sind im Vergleich zum Jahr vor der Pandemie keine Un-
terschiede in der Nutzung erkennbar. Die Fallzahlen sind 2019 gesunken, weil die kommunale
Trauerhalle durch einen Brand teilweise nicht nutzbar war. Im Jahr 2018 nutzten die Angehöri-
gen in etwa noch bei jeder zweiten Bestattung die Trauerhalle. 2021 war es bei weniger als je-
der dritten Bestattung. Gemessen an den Gesamtkosten für den kommunalen Friedhof ist der
Anteil der Kosten für die Trauerhalle vergleichsweise gering.

Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent 2021

Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,37	0,00	7,58	11,54	14,75	25,19	42

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 Ab-
schnitt stellt die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen sowie die wesentlichen Einfluss-
faktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskul-
tur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen,
sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

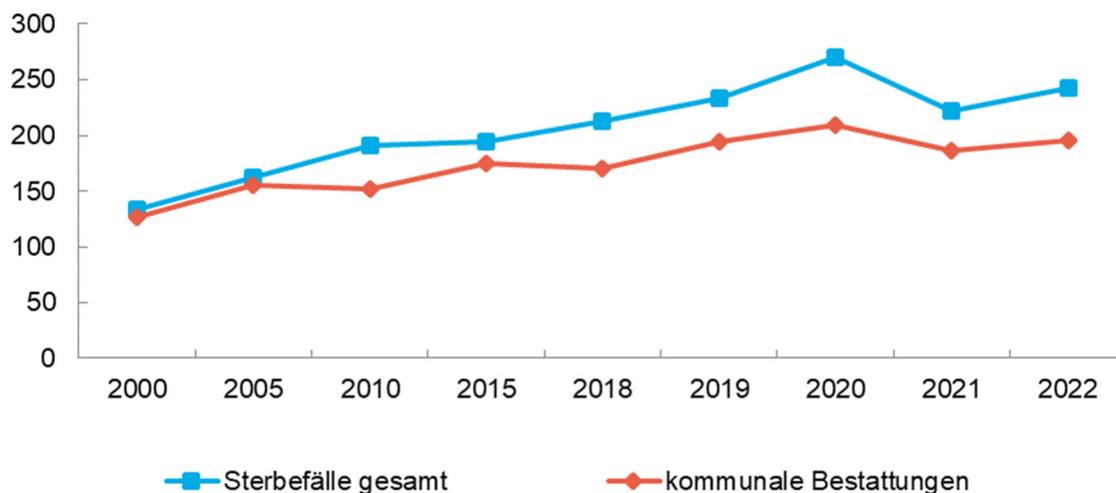
5.6.1 Einflussfaktoren

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.

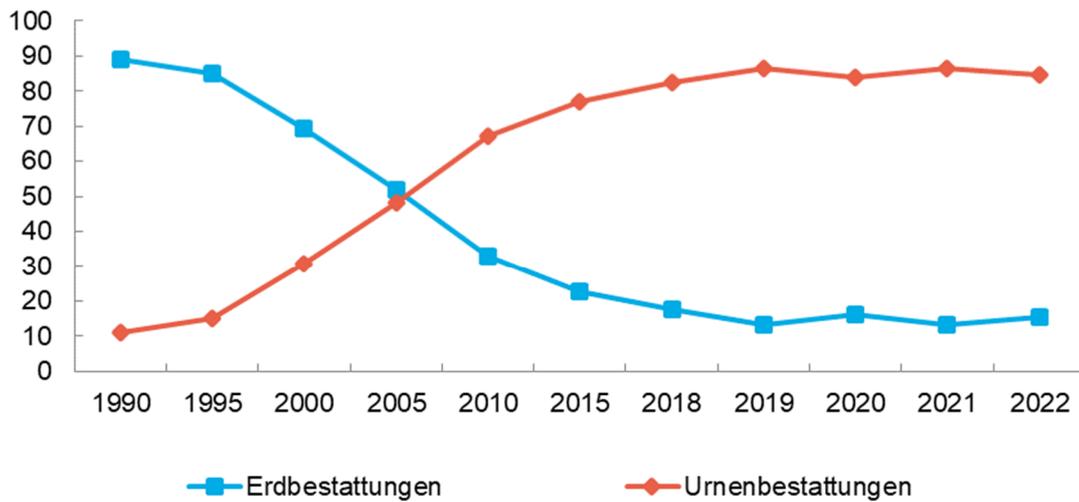
In der **Gemeinde Holzwickede** stagniert die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 prognostiziert IT.NRW bis zum Jahr 2050 einen Bevölkerungsrückgang von etwa neun Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig, bis 2050 um rund 44 Prozent an. Hieraus ist ableitbar, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.



Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden die meisten Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf dem kommunalen Friedhof statt. Sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ist eine steigende Tendenz erkennbar. IT.NRW geht davon aus, dass die Sterbefälle in Holzwickede bis zum Jahr 2039 in etwa gleichbleibend zwischen 204 und 206 Sterbefällen pro Jahr liegen. Dies wirkt sich auf die künftigen Fall- und Kennzahlen im Friedhofswesen aus.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Holzwickede in Prozent 1990 bis 2022



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. In der Gemeinde Holzwickede spielten die Urnenbestattungen bis ungefähr im Jahr 2000 noch eine untergeordnete Rolle. Zwischen 2005 und 2010 wurden die Urnenbestattungen dann zur dominierenden Bestattungsform. Im Jahr 2022 lag ihr Anteil bei 85 Prozent.

Losgelöst davon haben sich in den letzten Jahren neue Grabarten etabliert. Insbesondere besteht eine höhere Nachfrage nach pflegefreien Grabarten. Bei diesen entfällt während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Gemeinde Holzwickede plant derzeit, künftig auch die Urnenbeisetzung in Kolumbarien anzubieten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass der Anteil der Urnenbestattungen in Holzwickede im Jahr 2021 bereits höher ist als in vielen Vergleichskommunen.

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

Kennzahlen	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	13,37	6,25	23,18	34,87	44,13	64,86	51
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	86,63	29,73	54,75	63,64	73,40	93,75	51

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

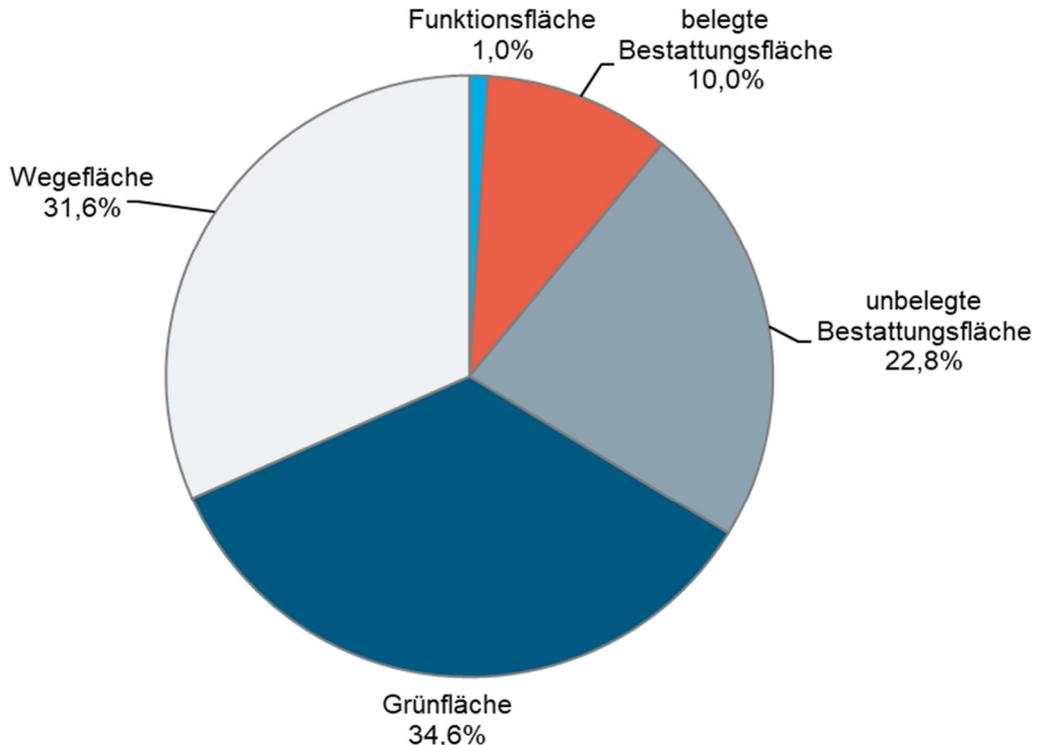
- Die Gemeinde Holzwickede konnte alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen, um die Aufteilung der Friedhofsflächen darzustellen.

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 **Gemeinde Holzwickede** liegen neben der Gesamtfläche des kommunalen Friedhofes auch alle relevanten Teilflächen vor. Nachfolgend stellen wir daher dar, wie sich die Fläche des kommunalen Friedhofes aufteilt.

Aufteilung der Friedhofsfläche Holzwickede in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in Holzwickede ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit nur einem Zehntel an der Friedhofsfläche gering. Der steigende Anteil an Urnenbestattungen und die ab 2023 geplanten Kolumbarien (vgl. 5.6.3 „Entwicklung der Bestattungsfläche“) reduzieren den künftigen Flächenbedarf. Zudem steigt die unbelegte Bestattungsfläche durch ablaufende Ruhezeiten bei den Erdgräbern. Aus dieser absehbaren Entwicklung ergibt sich die Notwendigkeit, die künftige Belegung der Friedhofsfläche langfristig zu steuern.

In der nachfolgenden Tabelle zeigen wir die Flächenanteile der Grabarten. Die gpaNRW errechnet die Bestattungsfläche anhand der Friedhofsfläche abzüglich der Funktionsfläche und der Grün- und Wegefläche. Die belegte Bestattungsfläche errechnen wir anhand eines Mittelwertes typischer Grabgrößen der einzelnen Grabarten sowie der belegten Grabstellen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	30,46	10,83	23,07	33,11	43,39	89,33	29
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	21,74	9,60	21,26	31,31	41,74	84,60	29
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	8,72	1,01	1,82	3,14	4,45	8,72	29

Unter 5.6.1 „Einflussfaktoren“ haben wir bereits dargestellt, dass der Anteil an Urnengräbern an den Bestattungen in Holzwickede höher ist als in den meisten Vergleichskommunen. Dies zeigt sich auch hier bei der Aufteilung der Flächenanteile.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Die Gemeinde Holzwickede verfügt nicht über eine langfristige Planung ihrer Friedhofsflächen. Bisher findet keine gezielte Belegung von Grabstellen statt.

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

Die **Gemeinde Holzwickede** verfügt auf ihrem Friedhof über zahlreiche freie Bestattungsplätze. Der steigende Anteil an Urnenbestattungen führt dazu, dass die Gemeinde künftig insgesamt weniger Bestattungsfläche benötigt. Für eine Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Holzwickede

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	39
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	67
Neukäufe Urnengräber 2021	148
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	32

Auf Basis der Nachfrage im Jahr 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich mehr Erdgrabstellen frei, als die Gemeinde für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern hingegen übersteigt die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich. Die Entwicklung des Grabwahlverhaltens analysiert die Gemeinde Holzwickede nicht in einem Berichtswesen. Die gpaNRW hat die Entwicklung der letzten rund 30 Jahre unter 5.6.1 „Einflussfaktoren“ dargestellt. Der Trend hin zum Urnengrab ist aber auch aus der vorigen Tabelle erkennbar. Die Gemeinde hat seit einigen Jahren einen verstärkten Trend zu halbanonymen Grabarten lokalisiert. Pflegefreie Wahlurnengrabarten (Urnenstelen, Erdröhren) bietet sie erfolgreich an. Als nächstes größeres Projekt wird sie Kolumbarien bestellen und errichten lassen.

Über eine langfristige Planung der Friedhofsfläche verfügt die Gemeinde Holzwickede nicht. Sie analysiert, in welchen Bereichen größere Flächen frei werden. Die Erkenntnisse hieraus berücksichtigt sie bei ihrer weiteren Friedhofsplanung. Hier plant sie beispielsweise ein neues Grabfeld oder ein anderes kleines Projekt, um die Lücken zu schließen. Flächen zurückgewinnen konnte die Gemeinde hierdurch bisher nicht. In den Vergleichskommunen haben wir Beispiele vorgefunden, in denen Teilflächen als Bauland veräußert oder als Spielplatz umgestaltet wurden.

Bevor die Gemeinde Gräber neu vergibt, finden meist Ortstermine der Angehörigen mit der Friedhofsgärtnerin statt. Die Angehörigen können sich dann die Grabstelle auf dem Friedhof aussuchen.

Aus Sicht der gpaNRW nimmt sich die Gemeinde Holzwickede durch diese Art der Grabvergabe die Möglichkeit, Friedhofsflächen kontrolliert freizuziehen. Die Vergleichskommunen nutzen teilweise bereits einen sog. Online-Terminkalender. Dieser ermöglicht den Bestattungsunternehmen, mit den Angehörigen sowohl die Bestattungszeit und die Nutzung der Trauerhalle zu planen, als auch die von der Kommune für neue Bestattungen freigegebene Grabstätten anzubieten. Bei einer durch die Kommune begrenzten Auswahl könnte sie ihre Friedhofsflächen künftig kontrolliert neubelegen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Vergabe von Grabstätten anpassen und ihre Friedhofsflächen künftig so belegen, dass zusammenhängende Freiflächen entstehen. Gleichzeitig sollte sie die Verwendung dieser Flächen festlegen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Holzwickede verfügt über eine große Grün- und Wegefläche auf ihrem kommunalen Friedhof. Bei der Gestaltung der Grünflächen achtet sie auch auf Aspekte der Nachhaltigkeit.

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.

Der **Gemeinde Holzwickede** sind die Strukturen ihrer Grün- und Wegeflächen auf dem kommunalen Friedhof bekannt. Der Baubetriebshof kontrolliert regelmäßig die Wege sowie auch die Bäume. Die Grünflächen pflegt die Friedhofsgärtnerin. Die Grün- und Wegeflächen kann die Gemeinde getrennt voneinander auswerten. In interkommunalen Vergleich ordnet sich Holzwickede wie folgt ein.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Holzwickede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	66,26	14,45	34,45	49,30	60,24	78,84	31
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	52,25	33,84	45,19	52,68	65,01	76,93	27
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	47,75	23,07	35,00	47,32	54,82	66,16	27

Bei der getrennten Betrachtung von Grün- und Wegeflächen bildet die Gemeinde Holzwickede in beiden Fällen den Median. In Summe hält sie im Verhältnis zur gesamten Friedhofsfläche mehr Grün- und Wegefläche vor, als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Eine langfristige Planung für die Grün- und Wegepflege hat die Gemeinde Holzwickede nicht. Es erfolgt eine projektbezogene Abstimmung zwischen Verwaltung und Baubetriebshof, wie bei einer neuen Grabfeldplanung der Weg sowie auch die Grünfläche aufzubereiten ist.

Aktuell gerät der Gedanke der Nachhaltigkeit immer stärker in den Fokus. Ein Friedhof ist eine Grünanlage im Stadtgebiet. Somit haben auch die Grün- und Wegeflächen weitere Funktionen:

- Erholungsfunktion für die Bevölkerung,
- ökologische Funktion für Flora und Fauna,

- stadtklimatische Funktion,
- kulturelle und historische Funktion und
- religiöse und soziale Funktion als Orte der Begegnung.

Als Maßnahme zur Umgestaltung von Friedhofsflächen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit (Umwelt- und Naturschutz) hat die Gemeinde Holzwickede das vorgehaltene Pandemiefeld in eine Wildblumenwiese umgewandelt. Insofern trägt die Gemeinde Holzwickede auch der Nachhaltigkeit Rechnung.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ist in der Gemeinde Holzwickede bezogen auf den Quadratmeter günstiger als in den meisten Vergleichskommunen.

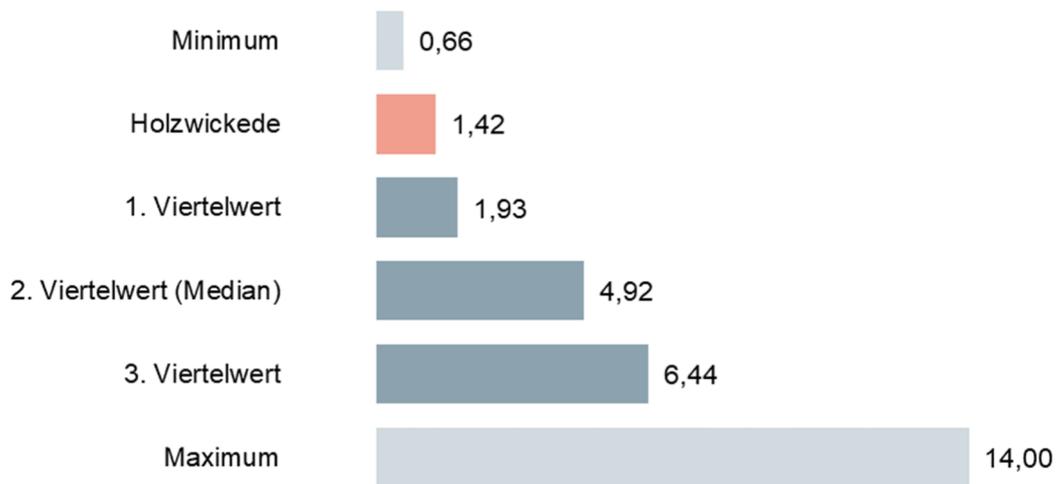
Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflächen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie auch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

Der Baubetriebshof der **Gemeinde Holzwickede** ist für die Wegepflege auf dem Friedhof zuständig. Zudem führt er die Erstbepflanzung neuer Bestattungsfelder durch. Hier ist er auch für die Pflege verantwortlich, bis die Erstbepflanzung gut angegangen ist. Danach übernimmt ein Unternehmen die Pflege der Bestattungsfelder. Es ist zudem für die Rasenpflege verantwortlich. Daneben hat die Gemeinde auch die Grabsteinprüfungen extern vergeben.

Der Baubetriebshof kontrolliert grundsätzlich die Notwendigkeit weiterer Aufgaben. Daneben erhält die Friedhofsverwaltung auch vom beauftragten Unternehmen Hinweise zu Verbesserungsmöglichkeiten. Informationen zu Schäden melden oft auch Besucher des Friedhofes.

Pflegestandards für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen hat die Gemeinde Holzwickede bisher nicht schriftlich fixiert. Grundsätzlich können schriftlich fixierte Pflegestandards aber die Unterhaltungskosten senken.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen liegen bei den Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche über der Gemeinde Holzwickede. Allerdings verfügt der Friedhof in Holzwickede über mehr Fläche als viele Friedhöfe in den Vergleichskommunen. Dort verteilen sich ähnliche Flächen auf mehrere Friedhöfe, sodass Wegezeiten anfallen und die zu bearbeitenden Flächen kleiner ausfallen. Große zusammenhängende Flächen lassen sich leichter pflegen. Wenn es der Gemeinde Holzwickede gelingt, zusammenhängende Flächen zu generieren, die künftig nicht mehr dem Friedhof dienen, könnte der Pflegeaufwand und der Anteil öffentliches Grün in der Gebührenkalkulation sinken und den Haushalt entlasten.

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	Bisher setzt die Gemeinde Holzwickede keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung im Friedhofswesen ein.	122	E1	Die Gemeinde Holzwickede sollte die ausgewiesenen Ziele für das Friedhofswesen messbar formulieren, ggf. erweitern und durch den Einsatz von Kennzahlen für Steuerungszwecke verwenden.	123
F2	Die Gemeinde Holzwickede setzt derzeit nur wenige digitale Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit für den kommunalen Friedhof ein.	123	E2	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aktiv weiter ausbauen, indem sie eine digitale Möglichkeit schafft, Grabstellen zu begehren, auszuwählen und zu buchen.	124
Gebühren					
F3	Durch ihre Friedhofsgebühren kann die Gemeinde Holzwickede die ansatzfähigen Kosten nicht refinanzieren. Rund drei Viertel der Vergleichskommunen können eine höhere Kostendeckung vorweisen.	124	E3	Die Gemeinde Holzwickede sollte den Kostendeckungsgrad zum Anlass nehmen, die Höhe ihrer Friedhofsgebühren anzupassen.	125
Friedhofsflächen					
F4	Die Gemeinde Holzwickede verfügt nicht über eine langfristige Planung ihrer Friedhofsflächen. Bisher findet keine gezielte Belegung von Grabstellen statt.	132	E4	Die Gemeinde Holzwickede sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Vergabe von Grabstätten anpassen und ihre Friedhofsflächen künftig so belegen, dass zusammenhängende Freiflächen entstehen. Gleichzeitig sollte sie die Verwendung dieser Flächen festlegen.	133

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de