

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Stemwede
im Jahr 2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Stemwede	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Stemwede	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Stemwede	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	26
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Stemwede	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	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	56

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Vergabewesen	74
2.1	Managementübersicht	74
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	75
2.3	Organisation des Vergabewesens	76
2.3.1	Organisatorische Regelungen	76
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	81
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	82
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	89
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	90
3.	Informationstechnik an Schulen	93
3.1	Managementübersicht	93
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	94
3.3	IT an Schulen	94
3.3.1	IT-Steuerung	94
3.3.2	Stand der Digitalisierung	98
3.3.3	IT-Sicherheit	103
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	108
4.1	Managementübersicht	108
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	108
4.3	Örtliche Strukturen	109
4.4	Rechtmäßigkeit	110
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	111
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	112
4.4.3	Art der Bestattung	113
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	113
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	115
4.5	Verfahrensstandards	116
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	118
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	118
4.6.2	Aufwendungen	120
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	123

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
5.	Friedhofswesen	126
5.1	Managementübersicht	126
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127
5.3	Örtliche Strukturen	127
5.4	Friedhofsmanagement	129
5.4.1	Organisation	129
5.4.2	Steuerung	129
5.4.3	Digitalisierung	131
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	131
5.5	Gebühren	132
5.5.1	Kostendeckung	133
5.5.2	Grabnutzung	135
5.5.3	Trauerhallen	135
5.6	Friedhofsflächen	137
5.6.1	Einflussfaktoren	137
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	140
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	142
5.7	Grün- und Wegeflächen	144
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	144
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	145
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
	Kontakt	149

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Stemwede

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Stemwede 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 Haushaltssituation der **Gemeinde Stemwede** hat sich im Prüfungszeitraum 2018 bis 2022 positiv entwickelt. Die Gemeinde konnte ihr Eigenkapital stärken. Insgesamt zeigt sich eine grundsätzlich nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Jedoch positioniert sich die Gemeinde Stemwede mit ihrem Jahresergebnis je Einwohner im unteren Viertel der Vergleichskommunen und plant für die Haushaltsjahre 2024 bis 2028 hohe Defizite.

Durch die pandemie- und kriegsbedingten Auswirkungen haben sich von 2020 bis 2022 Schäden in Höhen von 1,85 Mio. Euro angesammelt, die nach dem NKF-CUIG isoliert wurden. Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2023 erhöhen sich diese um weitere 1,55 Mio. Euro. Diese Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden.

Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren viel in die Infrastruktur investiert, so z.B. in die Feuerwehrgerätehäuser und das Rathaus. Die Altersstruktur des ausgegliederten Anlagevermögens ist insgesamt ausgewogen. Die insgesamt geringen **Gesamtverbindlichkeiten** bestehen überwiegend aus Investitionskrediten, die zum Teil aus dem Programm „Gute Schule 2020“ resultieren. Für die Zukunft plant die Gemeinde jedoch die Aufnahme von Liquiditätskrediten in beachtlicher Höhe.

Die Gemeinde Stemwede hat bereits einige gute Prozesse zur **Haushaltssteuerung** etabliert und nutzt nun schriftliche Finanzberichte, um die Entscheidungsträgerinnen und –träger zu informieren. Die Analyse der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt, dass die Gemeinde die gestiegenen Aufwendungen in der Vergangenheit zu einem deutlichen Anteil kompensieren konnte. Dieses gelingt ihr nach der Haushaltsplanung ab 2023 trotz der Hebesatzerhöhungen der Grundsteuern voraussichtlich nicht mehr.

Die Gemeinde Stemwede überträgt vergleichsweise wenig Ermächtigungen in Folgejahre und fördert damit die Haushaltsklarheit und -transparenz. Sowohl die Fördermittelakquise als auch die Fördermittelbewirtschaftung erfolgen zentral mit Unterstützung der anderen Organisationseinheiten. Die Gemeinde hat sich vom Kreis Minden-Lübbecke zum Fördermittelmanagement beraten lassen, das Ergebnis lag zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch nicht vor. Für das **Kredit- und Anlagemanagements** empfehlen wir der Gemeinde einen Handlungsrahmen z.B. in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung zu schaffen.

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt war das **Vergabewesen**. Ihre Vergabeverfahren wickelt die Gemeinde Stemwede dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Dabei kann sie die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zurückgreifen. Wir empfehlen, für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren und Direktaufträge durchgängig eine zentrale Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle in das Vergabeverfahren einzubinden. Weiterhin empfehlen wir die Aktualisierung der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen ebenso wie zur Korruptionsprävention und zum Sponsoring. Die Dienstanweisungen hierzu sollen nach Auskunft der Gemeinde noch in diesem Jahr Gültigkeit erlangen.

Einzelne Vergaben der Gemeinde Stemwede werden durch die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke unabhängig geprüft. Die Maßnahmenbetrachtung von vier schlussgerechneten Maßnahmen zeigt, dass Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere bei der Dokumentation bestehen.

Eine weitergehende Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte der Gemeinde Stemwede Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung und der Leistungsbeschreibung sowie zu möglichen Bieterstrategien liefern.

Auch die **IT an Schulen** wurde geprüft. Die Gemeinde Stemwede hat als Schulträger auf Grundlage eines Medienentwicklungsplans gute Rahmenbedingungen für eine effiziente Steuerung der Schul-IT geschaffen. Dennoch gibt es Optimierungspotenziale beim Informationsaustausch, bei der Inventarisierung und beim Ausstattungsprozess der Schulen. An der Stemweder-Berg-Schule, der Sekundarschule, erreicht die Gemeinde bei der Ausstattung mit IT-Endgeräten Spitzenwerte im interkommunalen Vergleich.

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

In der Gemeinde Stemwede sind **ordnungsbehördliche Bestattungen** bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Stemwede rechtmäßig.

Die Gemeinde Stemwede betreibt sieben **kommunale Friedhöfe**. Zum Jahr 2016 wurde für diese Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. Der Gemeinde liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. Die Gebührenkalkulation erfolgt in Stemwede derzeit durch ein externes Unternehmen. Die für den Prüfungszeitraum der Jahre 2018 bis 2021 erforderlichen Daten auf Ist-Kostenbasis konnten nicht zur Verfügung gestellt werden. Regelmäßige Nachkalkulationen auf Ist-Kostenbasis erfolgten im Prüfungszeitraum nicht. Die sich in Zukunft deutlich verändernde Altersstruktur in Stemwede erfordert im Bereich

des Friedhofswesens eine kontinuierliche Entwicklung der Friedhofs- bzw. Bestattungsfläche. Dies setzt ein aktives Flächenmanagement voraus.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Stemwede

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.

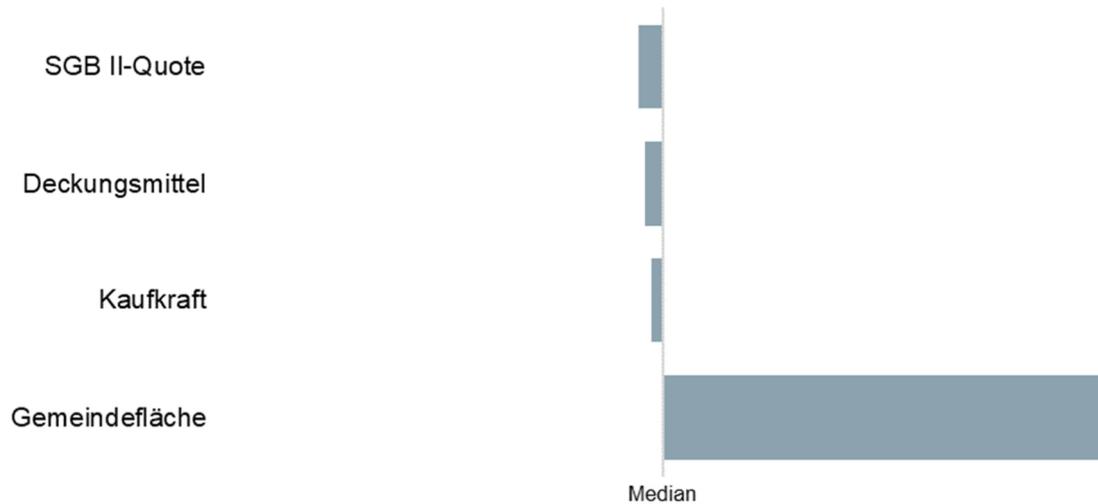
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Stemwede. 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

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

Strukturmerkmale Stewede 2023

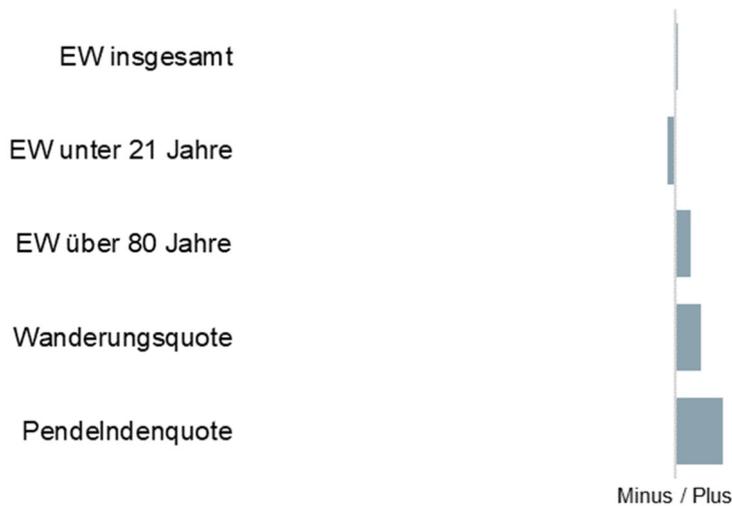


Die Gemeinde Stewede gehört mit 166 km² flächenmäßig zu den größten Kommunen zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Gemeindefläche wirkt sich beispielsweise bei der Unterhaltung der Straßen, dem Winterdienst, den Schülerbeförderungskosten u.U. belastend für die Kommune aus. Eher entlastend wirkt sich hingegen die unterdurchschnittliche SGB II-Quote aus. Sie liegt mit 4,79 % im unteren Drittel der verglichenen Kommunen. Die Kaufkraft der Bevölkerung und die Deckungsmittel der Gemeinde sind unterdurchschnittlich.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stemwede 2023



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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 Strukturmerkmale zeigen eine positive Entwicklung im Zeitverlauf. Lediglich die Zahl der unter 21-Jährigen ist rückläufig. Vor Herausforderungen wird die Gemeinde Stemwede durch die wachsende Zahl an über 80-Jährigen gestellt.

Positiv haben sich die Wanderungs- und die Pendelndenquote entwickelt: Es ziehen mehr Menschen nach Stemwede, als fort und es finden zunehmend mehr Menschen Arbeit in Stemwede.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen waren Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein. Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

³ KGSt-Bericht Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

dukte 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 unterschiedlichen 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 Stemwede wurde in der Zeit von Dezember 2023 bis September 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Stemwede Daten aus den Jahren 2019 bis 2023. Die meisten interkommunalen Vergleiche beziehen sich auf das Jahr 2022.

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

Geprüft haben

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Isabell Meermeier
Vergabewesen	Marion Engbers
Informationstechnik an Schulen	André Reising
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Hartmann
Friedhofswesen	Thomas Hartmann

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

Am 5. September 2024 wurden die Prüfungsergebnisse im Verwaltungsvorstand vorgestellt, am 17. September 2024 erfolgt die Vorstellung im Rechnungsprüfungsausschuss.

Herne, den 10. September 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Friederike Wandmacher

Abteilungsleiter

Projektleiterin

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling sind bei der Gemeinde Stemwede zentral angesiedelt. Unterstützende Aufgaben werden dezentral erledigt. Ein Berichtswesen ist in Stemwede nicht implementiert.	E1	Die Gemeinde Stemwede sollte ein standardisiertes Berichtswesen zu ihrem Fördermanagement etablieren, sodass den Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zu den Förderprojekten zur Verfügung stehen.
F2	Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und operative Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.
F3	Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert.	E3	Die Gemeinde Stemwede sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Stemwede wickelt ihre Vergaben dezentral durch die Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von Vergabeverfahren besteht auch die Möglichkeit, die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zu nutzen. Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde aufgestellt. Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen wurden kürzlich überarbeitet und es ist vorgesehen, den Entwurf im September dieses Jahres zu finalisieren. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	E1.1	Die Gemeinde Stemwede sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben bei sämtlichen Vergabeverfahren eine zentrale Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle in das Vergabeverfahren einbinden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Gemeinde Stemwede sollte auch bei Direktaufträgen zu Bauleistungen regelmäßig die Einbindung einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle vorsehen.
		E1.3	Die Gemeinde Stemwede sollte im Rahmen der Aktualisierung ihrer internen Regelungen zum Vergabewesen zusätzliche Bestimmungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.
		E1.4	Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation ihrer Vergabeverfahren sowie der Vergabe von Direktaufträgen nutzen.
		E1.5	Die Gemeinde Stemwede sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.
F2	Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Stemwede bislang nicht statt.	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.
F3	Bei der Gemeinde Stemwede obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	E3.1	Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihren Vergaberegelungen aufnehmen.
		E3.2	Die Gemeinde Stemwede sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F4	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Stemwede zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E4.1	Die Gemeinde Stemwede sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.
		E4.2	Die Gemeinde Stemwede sollte die wesentlichen Verfahrensschritte, Feststellungen und Entscheidungsgründe zum Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.
		E4.3	Die Gemeinde Stemwede sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter abgestuft durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Stemwede ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	E1.1	Die Stadt Stemwede sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.
		E1.2	Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Gemeinde gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.
		E1.3	Die Gemeinde Stemwede sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.
		E1.4	Die Gemeinde Stemwede sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Stemwede weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Stemwede selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung nicht immer im rechtlichen Rahmen ausgeführt.	E1	Die Gemeinde Stemwede sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme künftig immer zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und die Urnenbeisetzung im gestreckten Vollstreckungsverfahren veranlassen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.
F2	Die Gemeinde Stemwede setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Verwaltungsgebühren sieht die gpaNRW noch Verbesserungsbedarf.	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte weiterhin Verwaltungsgebühren innerhalb des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens erheben. Diese sollten im Einzelfall angemessen sein, wobei der Normalfall über die hälftige Gebühr des maßgeblichen Verwaltungsgebührenrahmens abgebildet werden kann.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Gemeinde Stemwede verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	E3	Die Gemeinde Stemwede sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.
F4	Die Gemeinde Stemwede richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.	E4	Die Gemeinde Stemwede sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Stemwede arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Stemwede für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie die Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Gemeinde Stemwede hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten zumindest auf ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.
F3	Die Gemeinde Stemwede erstellt jährlich eine Bestattungsstatistik und hat hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten. Das Bestattungsangebot der Kommune kann noch ergänzt werden.	E3	Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Stemwede weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.
F4	Da die Gemeinde Stemwede entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.	E4	Die Gemeinde Stemwede sollte die jährliche Bestattungsstatistik friedhofsbezogen auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.
F5	Die Gemeinde Stemwede hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch die Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.	E5	Die Gemeinde Stemwede sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten.

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 Stemwede 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 (mhkdbd.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)

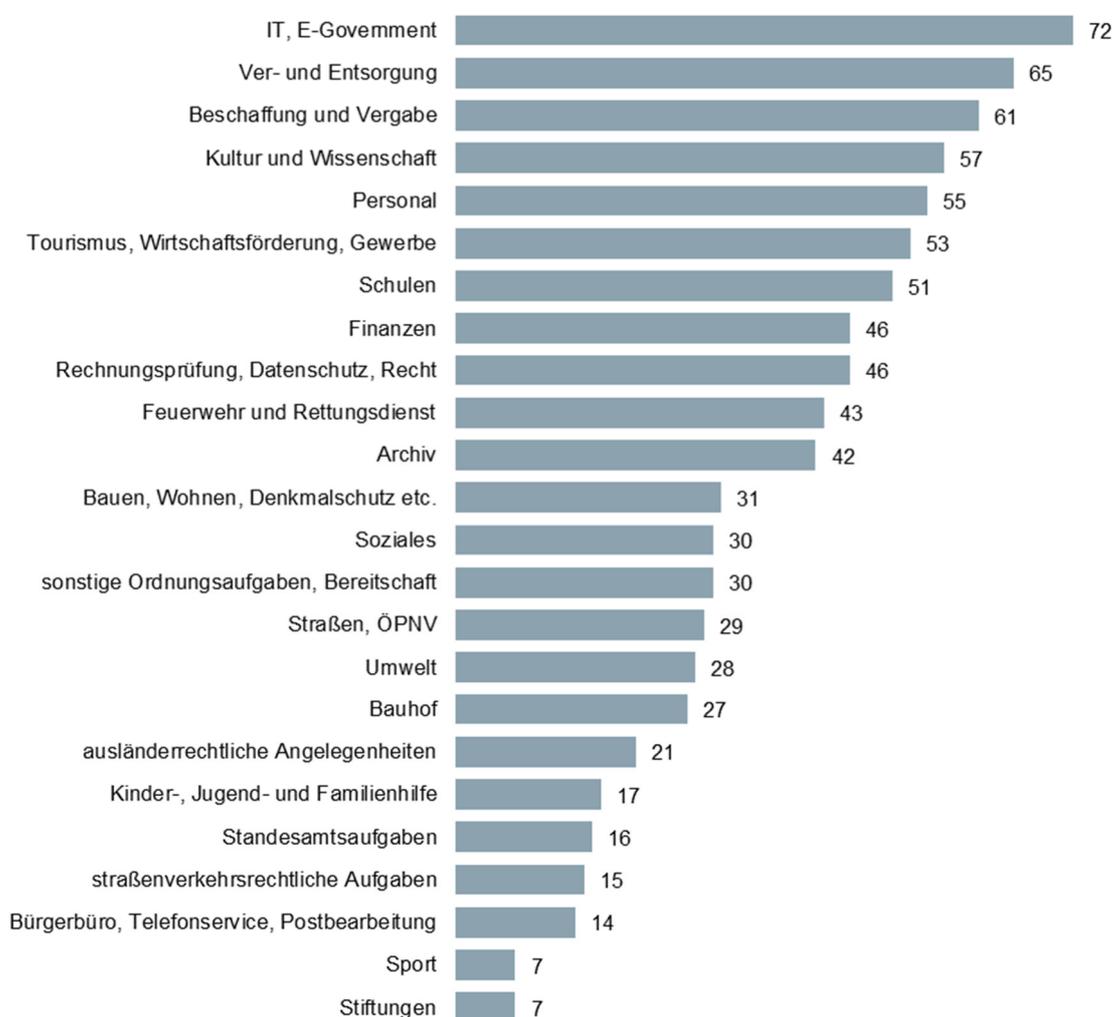
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 98 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt.

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.

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



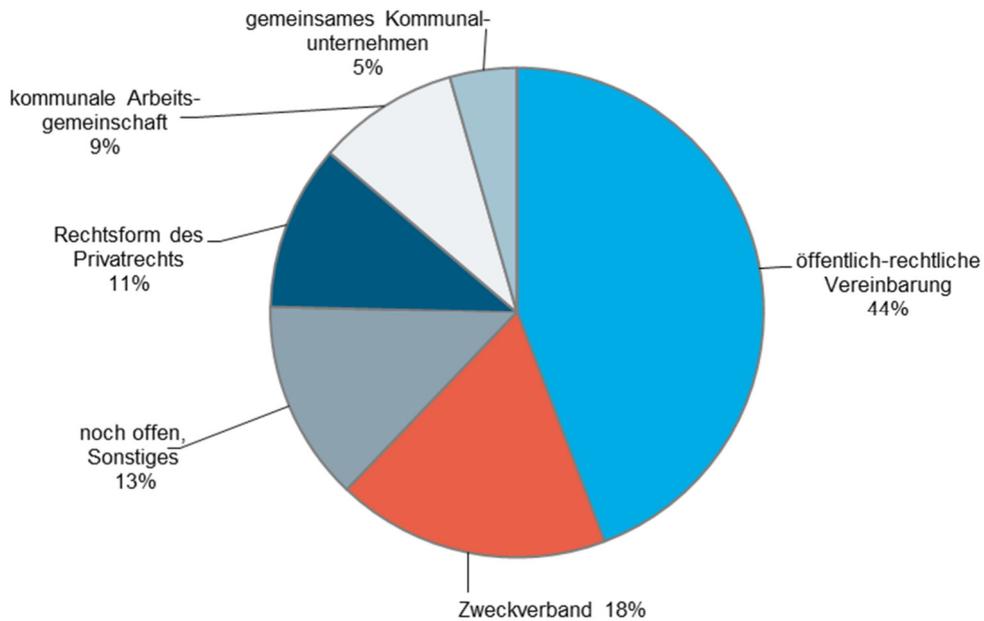
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

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



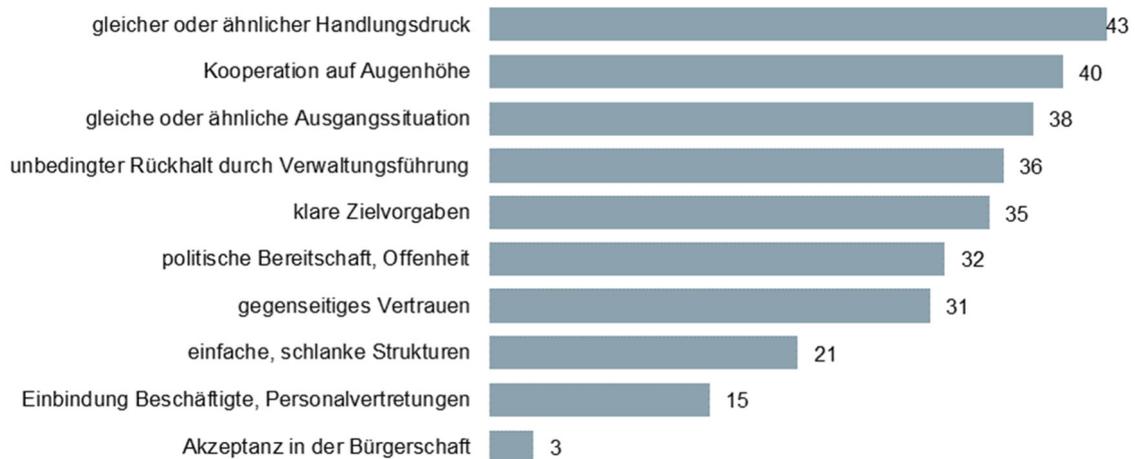
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen 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 Stemwede

Für die Gemeinde Stemwede ist die interkommunale Zusammenarbeit eine fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Wie viele andere Kommunen strebt die Gemeinde Stemwede an, dadurch ihre Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen und die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern. Weiterhin sollen die Entwicklungspotenziale der Region besser ausgeschöpft werden.

Die Zusammenarbeit mit kommunalen Partnern ist auf viele Aufgabenfelder verteilt: Das Archiv wird in Zusammenarbeit mit der Stadt Lübbecke betrieben, im Finanzbereich besteht eine Vereinbarung mit der Nachbarstadt Preußisch Oldendorf. Die IT-Bereitstellung wird über den kommunalen Dienstleister OWL-IT sichergestellt. Im Vergabebereich kann die Gemeinde Stemwede auf eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Minden-Lübbecke zurückgreifen. Der Kreis übernimmt auch ausgewählte Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Gemeinde.

Weitere Handlungsfelder sind die Volkshochschule und die Musikschule, die je mit Kommunen aus dem Altkreis Lübbecke in Zweckverbänden betrieben werden. Aber auch der Tourismus ist ein Feld (grenzübergreifender) interkommunaler Zusammenarbeit. Hier seien beispielhaft die „westfälischen Sieben“ genannt. Der Tourismusverband Sieben e.V. wurde für das gemeinsame Tourismusmarketing der Städte und Gemeinden Espelkamp, Lübbecke, Preußisch Oldendorf, Rahden, Hille, Hüllhorst und Stemwede im Jahr 2020 gegründet.

Als Erfolgsfaktoren benennt die Gemeinde gegenseitiges Vertrauen, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, politische Bereitschaft und Offenheit.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 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 Stemwede.

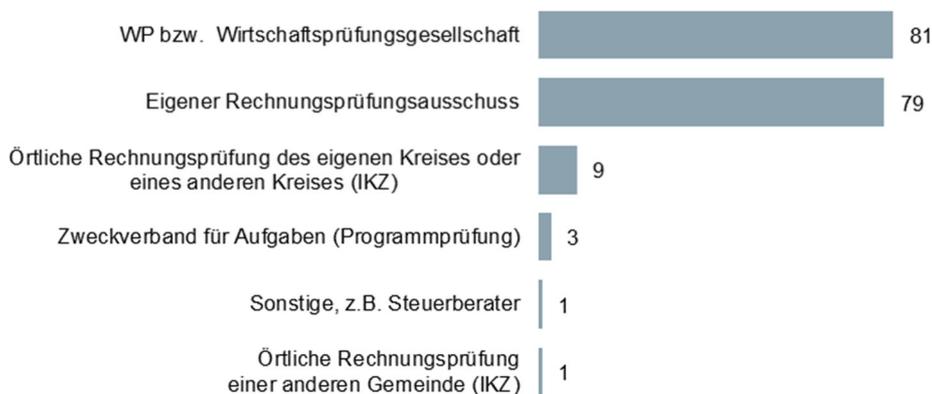
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

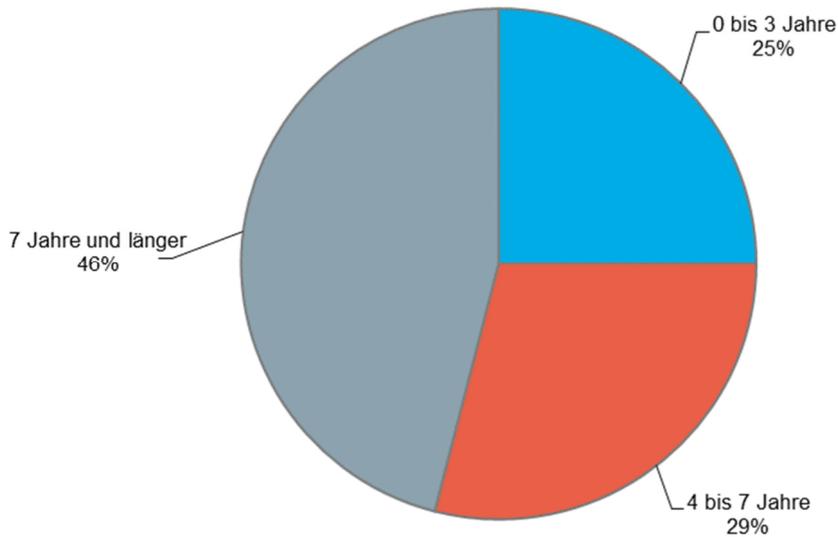
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in neun Fällen (Neun 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.

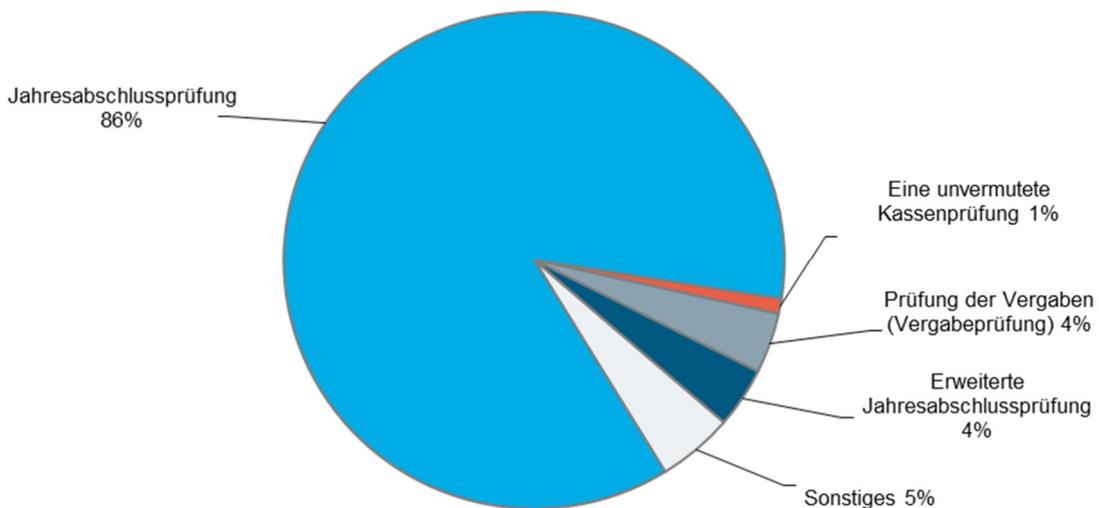
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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 und 2022



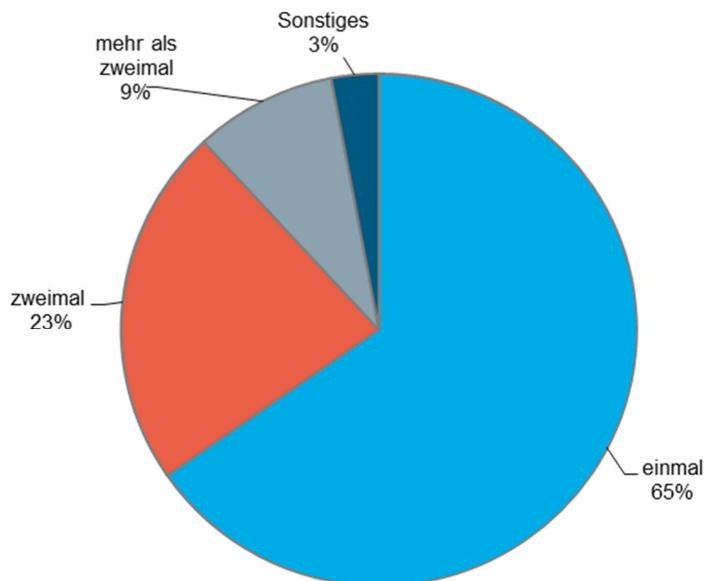
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 2022



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>

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Stemwede

In der Gemeinde Stemwede werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12. 2014.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Gemeinde Stemwede. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Diese erfolgt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Stemwede tagte im Jahr 2021 insgesamt zweimal Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses bzw. des Gesamtabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Stemwede 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 Programmen vor ihrer Anwendung.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Haushaltssituation der **Gemeinde Stemwede** hat sich im Prüfungszeitraum positiv entwickelt. Die Gemeinde ist uneingeschränkt handlungsfähig und konnte ihr **Eigenkapital** stärken. Die Altersstruktur des ausgegliederten Anlagevermögens ist ausgewogen. Insgesamt zeigt sich eine grundsätzlich nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Durch die pandemie- und kriegsbedingten Auswirkungen haben sich von 2020 bis 2022 1,85 Mio. Euro Schäden angesammelt, welche als außerordentliche Erträge zunächst neutralisiert und isoliert worden sind. Nach der Haushaltsplanung 2023 sind für 2023 weitere Schäden von 1,55 Mio. Euro geplant. Sie werden die Finanzsituation der Gemeinde künftig belasten.

Geprägt von einer soliden Ertragslage konnte die Gemeinde Stemwede im Prüfungszeitraum ab 2018 überwiegend positive **Jahresergebnisse** erzielen und ihr **Eigenkapital** stärken. Im Jahr 2022 positioniert sich die Gemeinde mit ihrem Jahresergebnis je Einwohner im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Die Jahresergebnisse 2020 bis 2022 und das Planergebnis 2023 sind geprägt von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG¹⁰. Die außerordentlichen Erträge werden sich ab 2026 eigenkapitalmindernd auswirken. Die Gemeinde Stemwede plant im Haushaltsplan 2024/2025 für die Haushaltsjahre 2024 bis 2028 hohe Defizite. Auch diese werden sich bei Eintreten der Planung negativ auf die Eigenkapitalausstattung auswirken.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** der Gemeinde bestehen überwiegend aus Investitionskrediten der Gemeinde, welche zum Teil aus dem Programm „Gute Schule 2020“ resultieren. Im Jahr 2021 hat die Gemeinde Stemwede einwohnerbezogen geringere Gesamtverbindlichkeiten im Konzern als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Gemeinde plant in Zukunft mit hohen Finanzmittelfehlbeiträgen, wodurch voraussichtlich insbesondere die Aufnahme von Liquiditätskrediten in beachtlicher Höhe erforderlich sein wird.

Haushaltssteuerung

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)

Die Gemeinde Stemwede hat bereits einige gute Prozesse zur Haushaltssteuerung etabliert. Die Gemeinde stellt ihren Entscheidungsträgern aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation** zur Verfügung. Dazu nutzt sie Finanzberichte, welche dem Rat mehrmals im Jahr präsentiert werden. Das bisher mündliche Berichtswesen hat die Gemeinde während der Prüfung auf ein schriftliches Berichtswesen umgestellt. Die Finanzberichte ermöglichen es den Entscheidungsträgern, auf Veränderungen der Haushaltssituation reagieren zu können und somit eine unterjährige Steuerung vorzunehmen.

Die Analyse der **kommunalen Haushaltssteuerung** zeigt, dass die Gemeinde die gestiegenen Aufwendungen in der Vergangenheit zu einem deutlichen Anteil kompensieren kann. Dieses gelingt ihr nach der Haushaltsplanung ab 2023 trotz der Hebesatzerhöhungen der Grundsteuern voraussichtlich nicht mehr.

Die Gemeinde Stemwede **überträgt** vergleichsweise wenig **Ermächtigungen** in Folgejahre und fördert damit die Haushaltsklarheit und -transparenz. Die verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen werden von der Gemeinde im Prüfungszeitraum durchschnittlich zu 69,08 Prozent in Anspruch genommen. Damit erreicht die Gemeinde einen soliden Wert beim Grad der Inanspruchnahme der investiven Ermächtigungen.

Bei der Gemeinde Stemwede erfolgt sowohl die **Fördermittelakquise** als auch die **Fördermittelbewirtschaftung** zentral mit Unterstützung der anderen Organisationseinheiten. Zwar besteht ein Fördercontrolling anhand einer zentralen Datei der Förderprojekte, jedoch wird das Controlling nicht für ein Berichtswesen an die Entscheidungsträger genutzt. Verbindliche Regelungen zu ihrem Fördermanagement hat die Gemeinde in ihren Richtlinien zum Fördermanagement festgelegt.

Soweit die Gemeinde Investitionen nicht aus eigener Kraft oder Drittmitteln finanzieren kann, ist sie auf die Aufnahme von Krediten angewiesen. Im Rahmen **ihres Kredit- und Anlagemanagements** hat die Gemeinde Stemwede strategische Ziel- oder operative Verfahrensvorgaben bisher nicht schriftlich festgelegt. Einen solchen Handlungsrahmen sollte Stemwede beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstweisung schaffen. Ihre Vorgaben kann die Gemeinde dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stemwede 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA /GA
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2025	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

In der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW wurden die geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2017 berücksichtigt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2018. Für die Jahre 2017/2018, 2019/2020, 2022/2023 und 2024/2025 hat die Gemeinde Doppelhaushalte erstellt.

Eine Berücksichtigung der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2022. Für den interkommunalen Vergleich und eine tiefergehende Analyse wird der Jahresabschluss 2022 herangezogen. Liegen nicht ausreichend valide Vergleichswerte vor, wird das Jahr 2021 für den interkommunalen Vergleich herangezogen. Die im Haushaltsplan 2024/2025 enthaltene mittelfristige Planung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Stemwede kann im gesamten Prüfungszeitraum den originären oder fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Stemwede 2018 bis 2024

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X				
Fiktiv ausgeglichener Haushalt					X	X	X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								

Basis: 2018 bis 2022 Jahresabschlüsse, ab 2023: Haushaltsplan

Die Haushaltswirtschaft der **Gemeinde Stemwede** unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Im Prüfungszeitraum kann sie bis einschließlich 2022 überwiegend den originären Haushaltsausgleich erreichen. Für die Planjahre bis 2025 plant sie einen fiktiven Haushaltsausgleich.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stemwede 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	385	308	3.066	465	-564
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	6.484	6.791	9.857	10.322	9.758
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.161	22.467	22.413	22.411	22.432
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	-694	-54	-3	21
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis				1,75

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

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.

Die Gemeinde Stewede hat ihre Ausgleichsrücklage im Prüfungszeitraum um 3,27 Mio. Euro gestärkt. Grund sind die positiven Jahresergebnisse, die die Gemeinde vollständig der Ausgleichsrücklage zugeführt hat.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stewede in Tausend Euro 2023 bis 2028 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	447*	-5.439	-5.982	-5.747	-5.218	-4.039
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand	447*	-4.737	-5.242	-4.982	-4.419	-3.220
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro**	10.204	5.467	225	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro**	22.432	22.432	22.432	22.432 (19.042)***	22.432 (19.042)***	22.432 (19.042)***
Bilanzieller Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW	0	0	0	-4.757	-9.176	-12.396
Fehlbetragquote in Prozent	positives Ergebnis	14,51	18,79	21,99	19,7	14,35

*Nach aktuellen Hochrechnungen erwartet die Gemeinde entgegen der Haushaltsplanung ein positives Jahresergebnis.

**Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

*** () Resultat bei einer möglichen, vollständigen erfolgsneutralen Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen von insgesamt 3,39 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG gegen die allgemeine Rücklage.

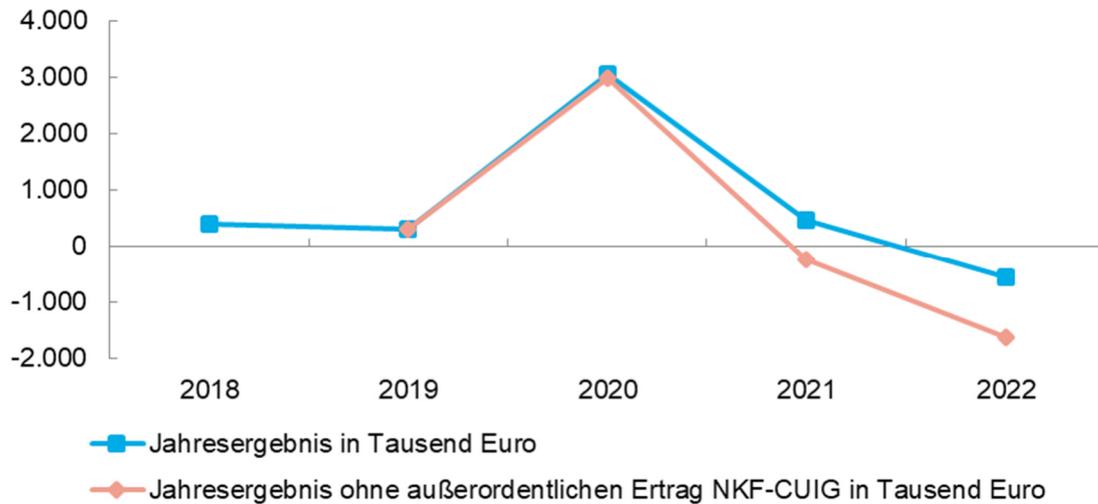
Die Gemeinde Stewede setzt das Instrument der Verlustvorträge im Rahmen des Haushaltsplans 2024/2025 erstmals im Jahr 2026 an. Die allgemeine Rücklage verändert sich in den Jahren 2026 bis 2028 nicht, da die Verrechnung der Verlustvorträge erst ab 2029 beginnt. Sollte in 2029 kein positives Jahresergebnis in ausreichender Höhe für die Verrechnung zur Verfügung stehen, dann erfolgt eine Minderung der allgemeinen Rücklage. Diese erfolgt bis zur Höhe des in 2026 vorgetragenen Verlustes von 4,76 Mio. Euro. Die Verlustvorträge sind kumuliert darzustellen und die Fehlbetragquote jeweils im Verhältnis zur allgemeinen Rücklage zu berechnen, die in den Jahren 2023 bis 2028 unverändert bleibt.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Stewede erzielt im Prüfungszeitraum fast ausschließlich Jahresüberschüsse. Mit ihrem Jahresfehlbetrag 2022 je Einwohner positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich unterhalb des ersten Viertelwerts. Die gpa-Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis zeigt ein Defizit.

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

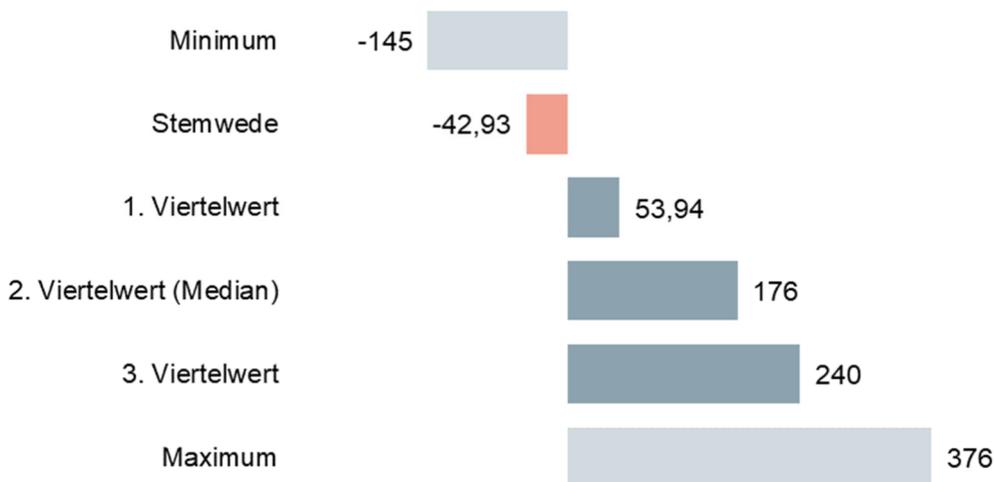
Jahresergebnisse Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022



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

Die Gemeinde Stemwede profitiert im Betrachtungszeitraum von einer soliden Ertragslage infolge einer guten konjunkturellen Entwicklung. Diese zeigt sich insbesondere einem fast kontinuierlichen Anstieg der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Gewerbesteuererträge zeigen dagegen keinen positiven bzw. klaren Trend. Der höchste Wert im Prüfungszeitraum wurde in 2018 mit 7,75 Mio. Euro erreicht, der niedrigste in 2022 mit 6,17 Mio. Euro. Einen eindeutigen Grund für die schwankende Entwicklung der Gewerbesteuererträge konnte die Gemeinde nicht ermitteln. Entsprechend den Gewerbesteuererträgen vereinnahmt die Gemeinde auch Schlüsselzuweisungen in schwankender Höhe. Im Prüfungszeitraum bewegen sie sich zwischen 1,40 Mio. Euro und 2,70 Mio. Euro.

Jahresergebnis je EW* in Euro 2022



*EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

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



Die Gemeinde Stemwede hat im Jahresabschluss 2022 einen Fehlbetrag von 564 Tausend Euro erwirtschaftet. Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse positioniert sich die Gemeinde Stemwede einwohnerbezogen damit unterhalb des ersten Viertelwertes.

Beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach NKF-CUIG positioniert sich die Gemeinde Stemwede im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen ebenfalls unterhalb des ersten Viertelwertes:

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF CUIG je EW in Euro 2022

Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-123	-158	-7,97	123	204	376	16

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das **Jahresergebnis 2022**, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. 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 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	-564
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	8.674
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	-1.055*
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.238
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	9.118
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-121

*Als Sondereffekt wurden die pandemiebedingten Belastungen, welche bereits in die Standardbereinigung einbezogen wurden, herausgerechnet. Es handelt sich um Mindererträge aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich.

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Stemwede ist negativ. Es fällt dennoch um 443 Tausend Euro besser aus als das Jahresergebnis 2022. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Stemwede im Jahr 2022 eine unterdurchschnittlich starke Ertragslage aufweist: Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 fällt insbesondere die Gewerbesteuer mit 786 Tausend Euro deutlich geringer aus, als der Durchschnittswert. Aufwandsseitig lag die Kreisumlage 2022 485 Tausend Euro über dem Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 und belastete das Jahresergebnis 2022 überdurchschnittlich stark.

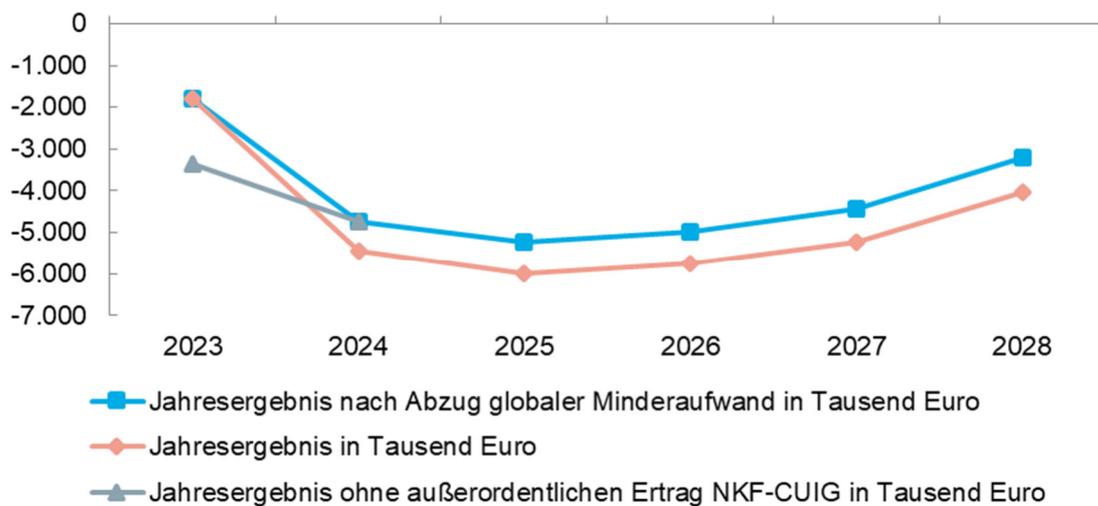
In Zusammenhang mit dem strukturellen Ergebnis stehen die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel und somit die Ertragskraft von Stemwede ist im Prüfungszeitraum recht durchschnittlich.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Stemwede plant für 2024 ein Defizit von 5,44 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung beinhaltet Planungsrisiken und ist auch in Zukunft mit allgemeinen Unsicherheiten behaftet.

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 Stemwede in Tausend Euro 2023 bis 2028



Die **Gemeinde Stemwede** weist in der Planung 2024 bis 2028 ein kumuliertes Defizit von 26,43 Mio. Euro auf. Für 2028 plant sie ein Defizit von 4,04 Euro.

Nach der Haushaltsplanung 2023 hat die Gemeinde in 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG von 1,55 Mio. Euro angesetzt. Da das NKF-CUIG nicht verlängert wird, ist eine Isolierung in den Jahresabschlüssen der Kommunen lediglich bis einschließlich 2023 möglich ist.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2028 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2028 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	6.172 (6.958)	9.000	2.828 (2.042)	6,49 (4,38)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.606 (6.289)	9.100	2.494 (2.811)	5,48 (6,35)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.656 (1.717)	2.100	444 (383)	4,04 (3,41)
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz	644 (588)	847	203 (259)	4,68 (6,27)
Schlüsselzuweisungen	1.712 (1.476)	7.600	5.888 (6.124)	28,20 (31,41)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.075	2.260	185	1,44
Privatrechtliche Leistungsentgelte	87	54	-34	-7,78
Sonstige ordentliche Erträge	1.599	575	-1.024	-15,68
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	2.543	3.971	1.428	7,71
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.648	4.036	1.388	7,28
Allgemeine Kreisumlage	7.605 (7.120)	12.061	4.456 (4.941)	7,99 (9,18)
Jugendamtsumlage	3.870 (3.286)	5.867	1.997 (2.582)	7,18 (10,15)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.381	2.691	310	2,06

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

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

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

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

1.3.3.1 Erträge

Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. So ist es auch in der Gemeinde Stemwede. Nach Auskunft der Gemeinde sind die Gewerbesteuererträge aufgrund zahlreicher Schwankungen in der Vergangenheit auch für die Zukunft nur schwer planbar. Die Gemeinde geht daher vorsichtig vor. In den Planjahren 2024 geht sie zunächst von einer Minderung der Gewerbesteuererträge aus. Für die mittelfristige Planung bezieht die Gemeinde die Orientierungsdaten des Landes¹¹ ein, zumindest von der Tendenz. Die **Schlüsselzuweisungen** sind abhängig von der Steuerkraft der Gemeinde und somit zeitversetzt auch von den Gewerbesteuererträgen. Trotz des starken Anstiegs der Gewerbesteuererträge in der mittelfristigen Planung geht die Gemeinde von stark steigenden Schlüsselzuweisungen aus. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate liegt sogar bei sehr optimistischen 28,20 Prozent. Nach Auskunft der Gemeinde hat sie ein individuelles Berechnungstool für die Schlüsselzuweisungen entwickelt. In dem Tool können auch Annahmen zu örtlichen Gegebenheiten getroffen werden. Anhand der Berechnung ermittelt die Gemeinde die Zuweisungen für jedes Planjahr gesondert. Ob die Schlüsselzuweisungen tatsächlich derart stark steigen, bleibt abzuwarten. Die Orientierungsdaten des Landes sehen einen geringeren Anstieg vor. Bei der Ansatzplanung sowohl der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** als auch der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** orientiert sich die Gemeinde an den in den Orientierungsdaten des Landes dargestellten Gesamteinzahlungen bzw. an den Steuerschätzungen des Landes. Darauf wendet sie die vom Land veröffentlichten Schlüsselzahlen¹² an. Für die mittelfristige Planung orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes. Die **sonstigen ordentlichen Erträge** weisen eine durchschnittliche jährliche Minderungsrate von 15,68 Prozent auf.

Planungen unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dieses hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine. Über diese allgemeinen Risiken hinaus ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei betrachteten Ertragsarten der Gemeinde Stemwede nicht erkennbar.

1.3.3.2 Aufwendungen

Ihre **Personalaufwendungen** plant die Gemeinde Stemwede anhand ihrer (voraussichtlich) besetzten Stellen. Von 2023 nach 2024 plant Stemwede eine deutliche Personalaufwandssteigerung von 16,83 Prozent. In der mittelfristigen Planung liegen die jährlichen Steigerungen unter zwei Prozent. Grundsätzlich ist eine mittelfristige Personalaufwandssteigerung von unter zwei

¹¹ Orientierungsdaten 2024 – 2027 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-264/23.

¹² Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 5. Dezember 2023.

Prozent sehr optimistisch geplant. Jedoch schließt die Gemeinde aufwandsentlastende Personalverschiebungen zwischen der Gemeinde und den Wirtschaftsbetrieben nicht aus. Diese sind nicht konkret eingeplant und relativieren die recht geringen Personalkostensteigerungen in der mittelfristigen Planung. Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** rechnet die Gemeinde in 2024 mit deutlichen Aufwandssteigerungen. Diese resultieren im Wesentlichen aus Lizenzumstellungen aber auch aus Aufwendungen für ÖPNV-Projekte durch die Minden-Herford-Verkehrsgesellschaft. Nach 2024 rechnet die Gemeinde mit Aufwendungen, die auf diesem Niveau verbleiben. Zwar sind keine größeren Projekte geplant, jedoch geht die Gemeinde aufgrund von allgemeinen Kostensteigerungen nicht von einem nachhaltigen Aufwandsrückgang aus. Dies erscheint in Anbetracht steigender Energiekosten und Inflationseffekten realistischer. Für die **Kreis- und Jugendamtsumlage** plant die Gemeinde recht hohe Steigerungen, welche jährlich durchschnittlich rund acht bzw. sieben Prozent betragen. Anhand von Informationen des Kreises Minden-Lübbecke, welche die Gemeinden im Rahmen der Benehmensherstellung erhält, plant die Gemeinde ihren Ansatz für 2024 und die Folgejahre. Auf einen Entwurf des Kreishaushaltes kann die Gemeinde im Planungszeitraum noch nicht zurückgreifen. Die Gewerbesteuerplanung deutet auf eine erst mittelfristig steigende Steuerkraft hin. Dies würde grundsätzlich für einen ähnlich gelagerten Trend der Umlagen sprechen. Dennoch vollzieht sich die deutliche Steigerung der Kreisumlage insbesondere in den Jahren 2024 und 2025. Die Planung der Kreis- und Jugendamtsumlage ist durch verschiedene Faktoren bedingt und insgesamt nur schwer planbar.

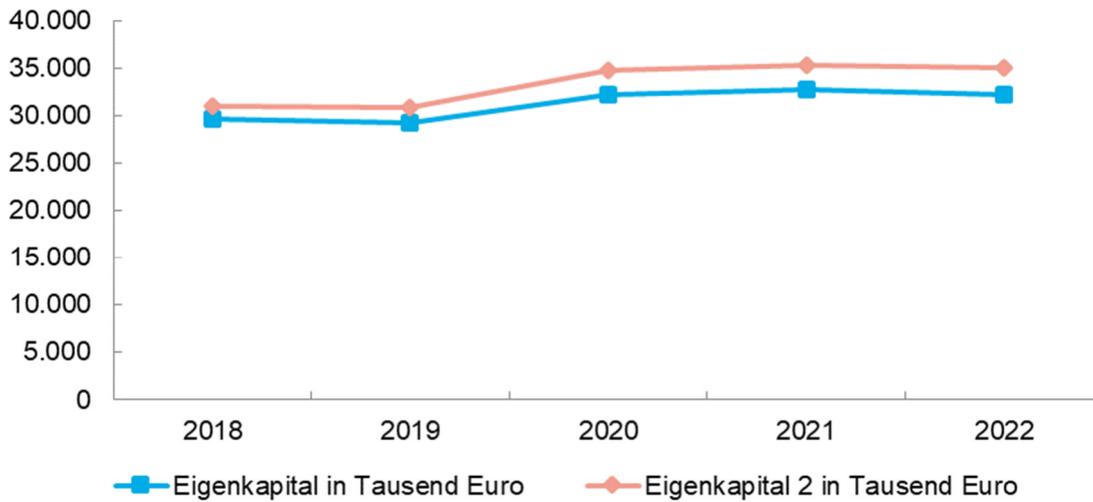
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine nicht bekannt.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalsituation der Gemeinde Stemwede ist differenziert zu betrachten. Zwar weist die Gemeinde mit einer Eigenkapitalquote 1 von 60,87 Prozent in 2022 im interkommunalen Vergleich eine sehr gute Positionierung auf, jedoch liegt die Eigenkapitalausstattung je EW im Vergleich leicht unterhalb des Median. Zwischen 2024 und 2028 plant Stemwede einen deutlichen Verzehr ihres Eigenkapitals.

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.

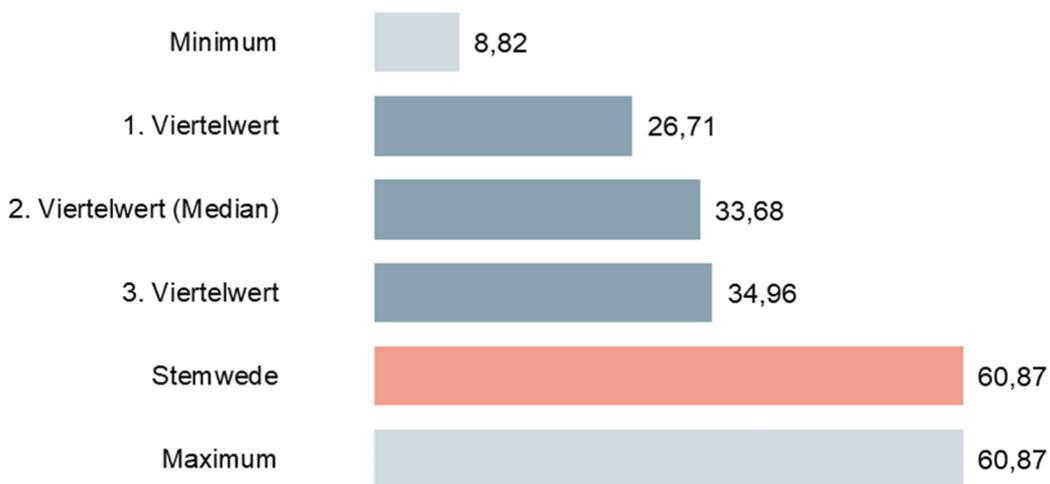
Eigenkapital Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022



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

Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die **Gemeinde Stemwede** im Betrachtungszeitraum ihr Eigenkapital stärken. Das Eigenkapital 1 erhöhte sich um 2,55 Mio. Euro. Zum Ende des Jahres 2022 weist die Gemeinde eine Eigenkapitalquote 1 von 60,87 Prozent auf.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die Gemeinde Stemwede gehört mit ihrer Eigenkapitalquote 1 in 2022 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Diese ist durch die vergleichsweise geringe Bilanzsumme der Gemeinde beeinflusst.

Die Gemeinde Stemwede hat ihr Immobilien- und Infrastrukturvermögen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen Wirtschaftsbetrieb Gemeinde Stemwede ausgegliedert. Im interkommunalen Vergleich der Bilanzsummen je Einwohner mit 19 Vergleichswerten weist Stemwede das Minimum auf. Die Eigenkapitalquote wird dadurch positiv beeinflusst. Um diesen Einfluss möglichst zu kompensieren, wird nachfolgend das Eigenkapital 1 je Einwohner in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Eigenkapital 1 je EW 2022

Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.450	1.054	2.277	2.511	3.359	4.060	19

Mit ihrem Eigenkapital 1 je Einwohner positioniert sich die Gemeinde unterhalb des Medians.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Gemeinde Stemwede für die Jahre 2020 bis 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von rund 3,39 Mio. Euro gebucht bzw. eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Gemeinde: Den außerordentlichen Ertrag muss Stemwede ab 2026 entweder mit dem Eigenkapital verrechnen oder über eine jährliche Abschreibung über maximal 50 Jahre in der Ergebnisrechnung kompensieren. Dies bedeutet eine Reduzierung des Eigenkapitals um 3,39 Mio. Euro im Jahr 2025 bzw. eine jährliche Belastung in der Ergebnisrechnung von rund 68 Tausend Euro¹³. Auch bei Eintreten der Planung mit den hohen ausgewiesenen Defiziten wird sich das Eigenkapital deutlich reduzieren. Die Ausgleichsrücklage wird bereits ab 2026 vollständig aufgebraucht sein, sodass die Gemeinde ab 2027 Verlustvorträge von 12,40 Mio. Euro bis 2028 plant. Können diese ab 2029 nicht durch Gewinne ausgeglichen werden, erfolgt eine Minderung der allgemeinen Rücklage.

Das Eigenkapital 2 berücksichtigt neben dem Eigenkapital 1 auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Das Eigenkapital 2 ist um 4,04 Mio. Euro gestiegen. Darin enthalten ist der Anstieg der Sonderposten für Zuwendungen um 1,50 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich 2022 des Eigenkapital 2 je EW weist die Gemeinde Stemwede das Minimum auf:

¹³ Unterstellt eine gewählte Abschreibung von 50 Jahren.

Eigenkapital 2 je EW 2022

Stewede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.667	2.667	4.466	5.395	6.173	8.892	19

1.3.5 Schulden und Vermögen

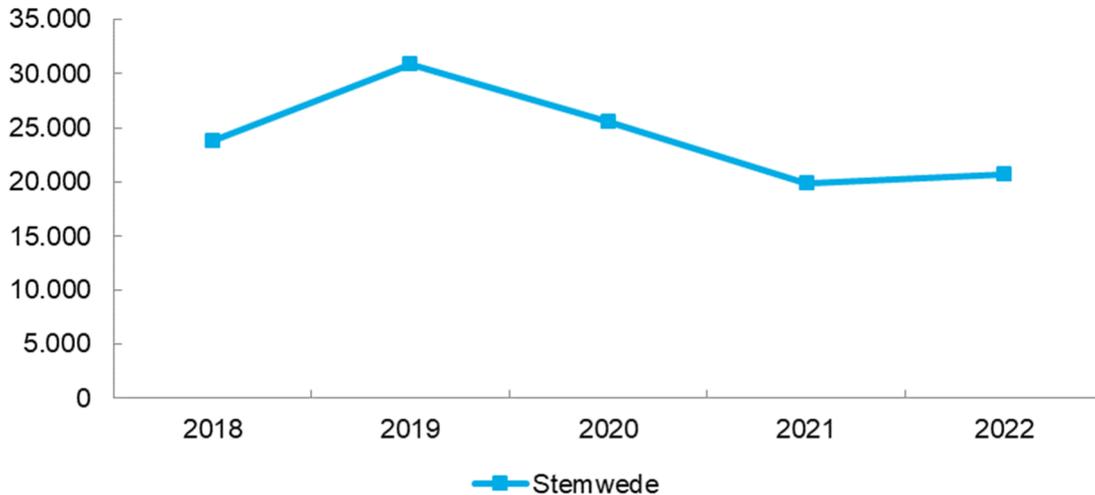
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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 Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Gemeinde Stewede setzen sich insbesondere aus Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten zusammen. Mit ihren Gesamtverbindlichkeiten Konzern positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich 2021 einwohnerbezogen unterhalb des Medians.
- Die Anlagenabnutzungsgrade weisen nicht auf erhöhten Reinvestitionsbedarf oder einen Investitionsstau hin.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022



Bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern für die Jahre 2018 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten der Gesamtabstchlüsse berücksichtigt. Die Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen keine Gesamtabstchlüsse vorliegen, werden die hilfsweise errechneten Verbindlichkeiten des Konzerns in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Die hilfsweise Berechnung erfolgt, indem die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsverbindlichkeiten saldiert werden.

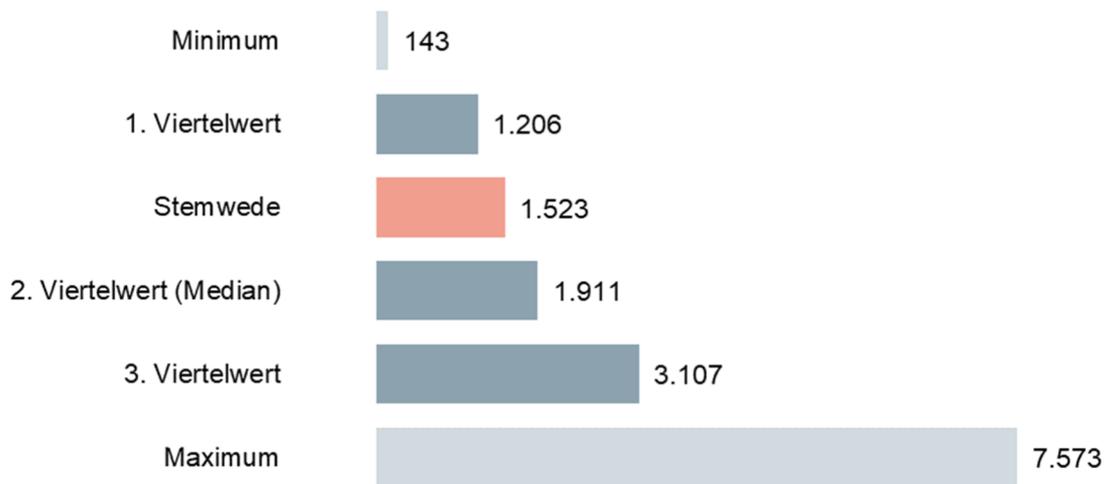
Zum Vollkonsolidierungskreis der **Gemeinde Stemwede** gehören das Wasserwerk der Gemeinde Stemwede und der Wirtschaftsbetrieb Gemeinde Stemwede sowie die Stemweder Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH. Die Verbindlichkeiten dieser Gesellschaften wurden neben denen des Kernhaushaltes in den Gesamtabstchlüssen berücksichtigt und sind daher in den Gesamtverbindlichkeiten Konzern enthalten.

Den wesentlichen Teil der Gesamtverbindlichkeiten Konzern machen die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten aus. Diese sind im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um 3,54 Mio. Euro gestiegen. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus einer Kreditaufnahme in 2019. Aber auch in 2022 erfolgte die Aufnahme eines Investitionskredites. Bei diesem handelt es sich um ein Zinsverbilligtes Darlehen für den Neubau des Rathausgebäudes. Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern insgesamt sind im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um 3,07 Mio. Euro gesunken, weil sowohl die sonstigen Verbindlichkeiten als auch die erhaltenen Anzahlungen in 2022 deutlich geringer als noch in 2018 ausfallen.

Bereits erstmalig zum 31. Dezember 2020 gelingt es der Gemeinde, zum Jahresende nur noch die Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ auszuweisen.

Die Zusammensetzungen der Gesamtverbindlichkeiten Konzern steht in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Stemwede unterhalb des Medians.

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.

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** in der Gemeinde Stemwede betrachtet.

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

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Stemwede	Durchschnittl. RND in Jahren Stemwede 31.12.2022	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend. Euro zum 31.12.2022 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	50,00	27,00	46,00	757
Verwaltungsgebäude	40	80	50,00	19,00	62,00	1.428
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	40,00	27,00	32,50	1.891
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	40,00	30,00	25,00	11.941
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	50,00	25,00	50,00	9.494
(Schul-)Sporthallen	40	60	30,00	10,00	6,67	2.776
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	30,00	26,00	13,33	3.301
Abwasserkanäle	50	80	40,00	22,00	45,00	19.334

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* Daten aus dem Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Gewichtung nach Flächen, Stand 31. Dezember 2022.

Die Gemeinde Stemwede hat ihr Immobilien- und Infrastrukturvermögen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen Wirtschaftsbetrieb Gemeinde Stemwede ausgegliedert. Das Sondervermögen hat die oben dargestellten Werte zur Verfügung gestellt. Die geplanten Nutzungsdauern liegen regelmäßig unter den nach NKF grundsätzlich maximal möglichen Gesamtnutzungsdauern. Durch kürzere Nutzungsdauern erhöht sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten kürzere Nutzungsdauern ein eher geringeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Einen Abnutzungsgrad von über 50 Prozent liegt in Stemwede lediglich bei den Verwaltungsgebäuden vor. Dem erhöhten Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude wirkt die Gemeinde durch einen Rathausneubau ab 2023 entgegen.

Ein nach Flächen gewichteter Anlagenabnutzungsgrad für die **Straßen- und Wirtschaftswege** konnte nicht ermittelt werden. In der letzten überörtlichen Prüfung lag der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen jedoch bereits bei 84 Prozent. Nach Auskunft der Gemeinde ist der Erhalt des Straßenvermögens derzeit auf einem guten Weg. Die Gemeinde selbst schätzt den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege aktuell als recht gut ein. Zu diesem Zustand beigetragen hat auch die Beschaffung eines speziellen Fahrzeugs für die Straßenunterhaltung.

Für den Erhalt des ausgelagerten Straßen- und Infrastrukturvermögens ist eine Arbeitsgruppe gebildet worden, welche sich unter anderem mit dem Zustand der Straßen und deren Unterhaltung auseinandersetzt. Zusätzlich wurde ein Wirtschaftswegekonzept erarbeitet, welches den langfristigen Erhalt der Wirtschaftswege sicherstellen soll.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte. Dies gelingt der Gemeinde Stemwede in 2021 mit ihrer Reinvestitionsquote von 98,41 Prozent nahezu. Neben den Investitionen ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Stemwede liegt 2021 mit 0,47 Euro je qm deutlich unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

Die Anlagenabnutzungsgrade deuten in Stemwede nach den vorliegenden Angaben und Daten nicht auf einen Investitionsstau oder erhöhten Verzehr des Anlagevermögens hin. Sie sind insgesamt zufriedenstellend.

Der Erhalt des gemeindlichen Vermögens ist Teil einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft. Die Gemeinde sollte sich künftig ergebende Hinweise auf einen Vermögensverfall, wie sie der errechnete Anlagenabnutzungsgrad bieten kann, zum Anlass nehmen, Überprüfungen des Vermögens durchzuführen.

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 Stemwede in Tausend Euro 2023 bis 2028

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.496	-5.630	-6.334	-6.041	-5.473	-4.240
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-342	-3.774	-368	-3.774	-368	-377

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
= Finanzmittel- überschuss/ -fehlbetrag	-3.838	-9.404	-6.702	-9.404	-6.702	-6.418
+ Saldo aus Finanzie- rungstätigkeit	550	3.680	229	3.680	229	233
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.288	-5.733	-6.185	-5.724	-6.472	-6.185

Die liquiden Mittel der **Gemeinde Stemwede** sind im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um 5,31 Mio. Euro auf 737 Tausend Euro gesunken. Die liquiden Mittel wurden nach Auskunft der Gemeinde insbesondere für Investitionsprojekte eingesetzt.

Die pandemiebedingten Schäden weist die Gemeinde von 2020 bis 2023 mit insgesamt rund 3,39 Mio. Euro aus. Diese Haushaltsbelastungen kann die Gemeinde zwar in der Ergebnisrechnung über den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG kompensieren. Dem außerordentlichen Ertrag stehen aber keine Einzahlungen gegenüber, sodass sich die Haushaltsbelastungen unmittelbar in der Finanzrechnung und damit der Liquiditätslage der Gemeinde niedergeschlagen haben. Summiert betrachtet, konnte die Gemeinde in den Jahren 2018 bis 2022 dennoch einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 757 Tausend Euro erzielen, welche die ordentlichen Tilgungsleistungen der Gemeinde nicht übersteigen.

Nach der Planung werden sich in Zukunft, trotz der Hebesatzanpassungen der Grundsteuern (siehe Kapitel 1.4.1.1), ausschließlich negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ergeben. Summiert betragen sie zwischen 2023 und 2028 31,21 Mio. Euro. Nach Berücksichtigung der Investitionstätigkeit ergeben sich Finanzmittelfehlbeträge von insgesamt beachtlichen 42,47 Mio. Euro. Die Finanzierungstätigkeit wird diese Fehlbeträge nach der Planung nicht kompensieren, sodass die Gemeinde auf hohe Liquiditätskredite angewiesen sein wird, da auch der Bestand an liquiden Mitteln nicht ausreichen wird, die Finanzmittelfehlbeträge auszugleichen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Stemwede 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

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2022 kann die Gemeinde Stemwede die gestiegenen Aufwendungen weitgehend kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2023 für die Zukunft nicht mehr.

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

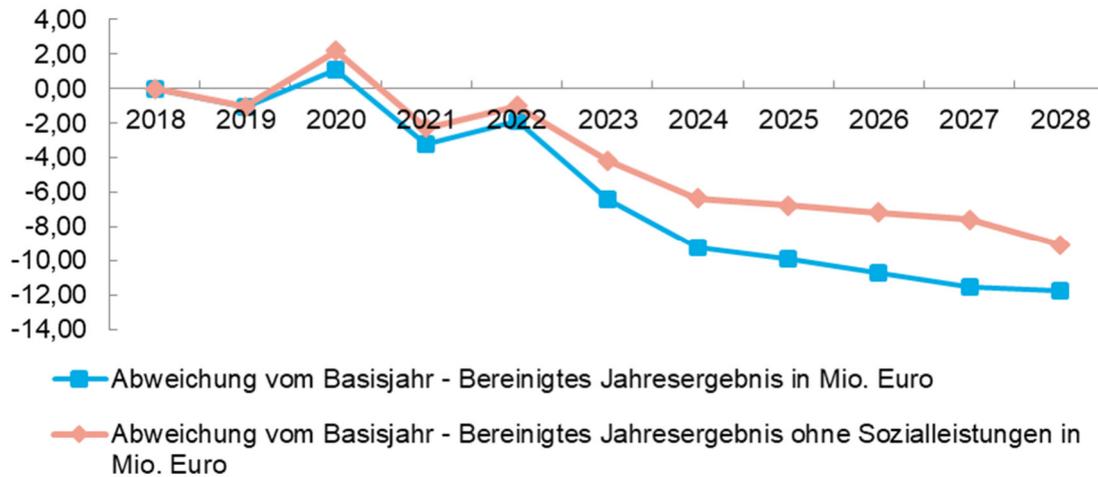
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Stemwede 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 Stemwede 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 2018 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2028



Werte bis 2022: Ist, ab 2023: Plan

Zwischen 2018 und 2022, dem Ist-Zeitraum, kann die **Gemeinde Stemwede** die gestiegenen Aufwendungen zu weiten Teilen kompensieren. Insbesondere für die Planjahr 2023 und 2024 zeigt sich jedoch ein deutlicher Abwärtstrend. Dies bedeutet, dass die Gemeinde die gestiegenen Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch gleichermaßen steigende bereinigte Erträge abfedern kann. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2018 (Ist) zu 2028 (Plan) um rund zwölf Mio. Euro.

Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen um 4,54 Mio. Euro. Die bereinigten ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum um rund 12,71 Mio. Euro.

Von den nicht bereinigten Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2018 zu 2028

- die Personalaufwendungen (1,43 Mio. Euro),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleitungen (1,39 Mio. Euro) sowie
- die bereinigten Transferaufwendungen¹⁴ (2,92 Mio. Euro).

Ohne Berücksichtigung der Produktbereiche 5 und 6 und ohne die Jugendamtsumlage ist der Abwärtstrend im Zeitraum ab 2023 erkennbar schwächer. Im Eckjahresvergleich 2018 mit 2028 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse ohne die Sozialleistungen jedoch noch um rund neun Mio. Euro.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse verläuft nicht entsprechend der tatsächlichen Jahresergebnisse 2018 bis 2022 (vgl. Kapitel 1.3.2). Dies verdeutlicht, dass sich die solide Ertragslage in einem fast kontinuierlichen Anstieg der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer zeigt. Hierdurch kompensiert die Gemeinde Stemwede die steigenden Aufwendun-

¹⁴ Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage, die Jugendamtsumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage

gen beim Personal, den Sach- und Dienstleistungen und bei den Transferaufwendungen teilweise. Schwächt die Ertragslage ab, ist der Haushalt nicht mehr auszugleichen. Dies zeigen auch die Plan-Ergebnisse.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Gemeinde Stemwede hat im Prüfungszeitraum eine Hebesatzanpassung vorgenommen. Der Hebesatz für die Grundsteuer B wurde zum Jahr 2024 von 443 v.H. auf 501 v.H. und der für die Grundsteuer A von 223 v.H. auf 259 v.H. erhöht. Die neuen Werte entsprechen den fiktiven Hebesätzen für 2024. Die Gemeinde zieht für die Zukunft weitere Hebesatzerhöhungen in Betracht.

Im Vergleich der Hebesätze 2023 positioniert sich die Gemeinde Stemwede mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

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

Steuerart	Stemwede	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2023
Grundsteuer A	223	266	271	303	254
Grundsteuer B	443	486	506	568	493
Gewerbsteuer	417	438	429	447	416

* gewogener Durchschnitt, kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Im GFG 2023 steigen die fiktiven Hebesätze für die kreisangehörigen Kommunen auf 254 Punkte bei der Grundsteuer A, 493 Punkte bei der Grundsteuer B und 416 Punkten bei der Gewerbesteuer.

Die Gemeinde Stemwede hat bei der Gewerbesteuer ihren Hebesatz leicht oberhalb des fiktiven Hebesatzes festgelegt. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune.

Durch die Anpassung der Hebesätze für 2024 legt die Gemeinde ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze fest. Es erfolgt die Vereinnahmung künftig entsprechend der im Rahmen der GFG Berechnungen angenommenen Grundsteuer A und B.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Stemwede stellt Informationen zur aktuellen Haushaltssituation in Präsentationen zur Verfügung. Den Entscheidungsträgern liegen damit notwendige Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung hält die Gemeinde grundsätzlich ein.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Gemeinde Stemwede** grundsätzlich nahezu ein. In den vergangenen zwei Jahren war dies aufgrund von besonderen Planungsunsicherheiten nicht möglich. Die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat hat die Haushaltssatzungen in den vergangenen zwei Jahren erst im ersten Quartal des Folgejahres beschlossen. Grund für die verspätete Anzeige war, nach Auskunft der Gemeinde, dass wichtige Planungsgrundlagen recht spät zur Verfügung gestellt wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Orientierungsdaten des Landes. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt regelmäßig fristgerecht.

Die Gemeinde erstellt Quartalsberichte mit einer Softwarelösung. Diese enthalten Prognosen zu den Ertrags- und Aufwandspositionen sowie eine Ergebnisprognose auf den Abschlussstichtag. Zusätzlich können Entwicklungen in Grafiken veranschaulicht werden. Die Quartalsberichte werden zentral durch die Verwaltungssteuerung erstellt bzw. kontrolliert. Seit Mitte 2023 werden auch die einzelnen Budgetverantwortlichen in die Berichtserstellung einbezogen. Anhand dieser Quartalsberichte hat der Kämmerer der Gemeinde Stemwede den Rat in der Vergangenheit grundsätzlich mündlich in den Sitzungen informiert. Dies ist ein bis dreimal jährlich, abhängig von der unterjährigen Entwicklung, erfolgt. Teilweise werden die Quartalsberichte in den Ratsitzungen per Präsentation gezeigt. Der Kämmerer informiert auch anlassbezogen zu Investitionsprojekten. Für die Zukunft will die Gemeinde ein schriftliches Berichtswesen etablieren. Ein verbindliches schriftliches Berichtswesen an den Rat und den Verwaltungsvorstand schafft

Transparenz. Der Kämmerer stellt Informationen aus den Quartalsberichten anlassbezogen intern in den internen Verwaltungsvorstandssitzungen zur Verfügung. Die Gemeinde stellt damit den Entscheidungsträgern notwendige Informationen zur Haushaltssteuerung zur Verfügung.

Die Finanzberichte bieten ebenfalls die Möglichkeit die unterjährige Haushaltssteuerung weiter zu optimieren. Beispielsweise kann die Erreichung von strategischen Zielen anhand von Kennzahlen überprüft werden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Gemeinde Stemwede überträgt vergleichsweise wenig Ermächtigungen in Folgejahre. Dies steigert die Haushaltstransparenz. Sie nimmt ihre verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum durchschnittlich zu 69,08 Prozent in Anspruch.

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

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

Die **Gemeinde Stemwede** nutzt das Instrument der Ermächtigungsübertragungen sowohl zur Übertragung von Aufwendungen als auch von investiven Auszahlungen in Folgejahre. Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde schriftlich fixiert. Danach können Ermächtigungen im konsumtiven Bereich nur übertragen werden, wenn nachgewiesen wird, dass der Auftrag über die Lieferung oder Leistung oder dessen Ausschreibung im abgelaufenen Haushaltsjahr erfolgten. Im investiven Bereich sind Auszahlungsermächtigungen zweckgebunden grundsätzlich bis zur Höhe des jeweiligen Ansatzes übertragbar. Sind sie nicht begonnen worden, sind sie drei Jahre übertragbar. Bei Baumaßnahmen bleiben sie längstens zwei Jahre nach dem Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand im Wesentlichen in Benutzung genommen wurde, bestehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Gemeinde Stemwede bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil die Ermächtigungen den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Gemeinde Stemwede ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Die Tabelle zeigt, dass der fortgeführte Mittelansatz regelmäßig ausreicht bzw. nahezu vollständig benötigt wird.

Ordentliche Aufwendungen Stemwede 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	25.924	25.568	25.637	26.821	29.539
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	45	0	119	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,17	0,00	0,46	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.969	25.568	25.741	26.821	29.539
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,17	0,00	0,46	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	23.802	24.200	25.538	27.967	28.164
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	91,65	94,65	99,21	104	95,35

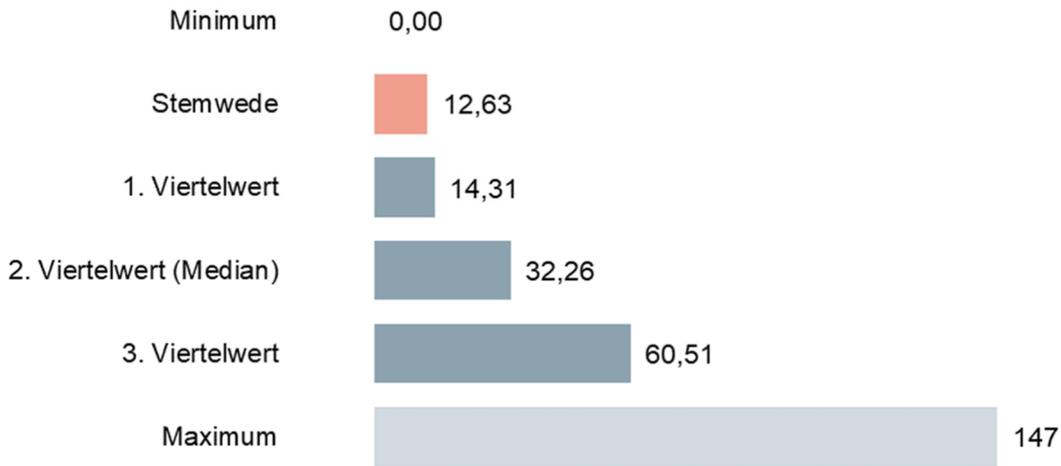
Neben Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen überträgt die Gemeinde auch investive Auszahlungen in Folgejahre. Diese entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Stemwede 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.748	8.341	1.341	7.935	9.482
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	859	0	5.813	0	1.198
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	49,12	0,00	433	0,00	12,63
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.607	8.341	7.155	7.935	10.680
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	32,94	0,00	81,25	0,00	11,21
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.440	4.936	5.321	5.627	5.056
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	93,59	59,17	74,37	70,91	47,34

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Stemwede mit ihrem Ansatzerhöhungsgrad wie folgt:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2022

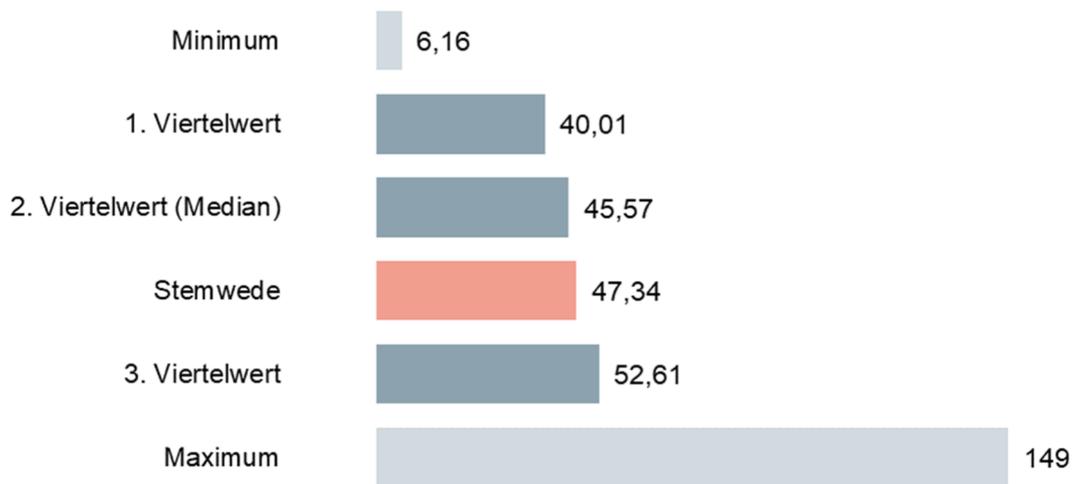


In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



Die Gemeinde Stemwede überträgt im Prüfungszeitraum grundsätzlich vergleichsweise wenig investive Auszahlungen in Folgejahre. Im Jahr 2020 wurden mit 5,81 Mio. Euro bzw. 433 Prozent jedoch besonders viele Ermächtigungen übertragen. Grund dafür waren Verzögerungen bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und dem Erwerb von potenziellem Bauland. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 liegt der Ansatzerhöhungsgrad daher geprägt durch das Jahr 2020 bei 98,95 Prozent. In 2022 überträgt die Gemeinde weniger Ermächtigungen für investive Auszahlungen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2022



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



Die Gemeinde Stemwede nimmt ihre verfügbaren Haushaltsmittel für investive Auszahlungen in 2022 zu 47,34 Prozent in Anspruch. Damit nimmt sie mehr dieser verfügbaren Mittel in Anspruch als dreiviertel der Vergleichskommunen. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 liegt der Grad der Inanspruchnahme bei 69,08 Prozent. Nach Auskunft der Gemeinde gab es verschiedene Gründe, weshalb Investitionsprojekte nicht wie ursprünglich geplant ausgeführt, sondern verschoben worden sind. Beispielsweise waren ausführende Unternehmen nicht wie gewünscht zeitnah verfügbar.

Bezüglich des Grads der Inanspruchnahme von unter 50 Prozent weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

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

- Bei der Gemeinde Stemwede ist das zentrale Fördermittelmanagement für die Fördermittelakquise zuständig. Dies ist in den Leitlinien für das Fördermanagement der Gemeinde festgelegt. Hinweise für mögliche Akquisen stammen jedoch auch aus anderen Bereichen der Verwaltung und der Politik.

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.

In der **Gemeinde Stemwede** hat ihr Fördermittelmanagement zu weiten Teilen zentral organisiert. Die zentrale Organisation beinhaltet auch die Fördermittelakquise. Die einzelnen Fachbereiche werden punktuell in die Förderprozesse einbezogen. Bei der Akquise unterstützen die anderen Organisationseinheiten und die Politik beispielsweise dadurch, dass sie ihnen bekannt gewordene Fördermöglichkeiten an das zentrale Fördermittelmanagement weiterleiten. Für die Akquise werden verschiedene Quellen genutzt. Die Gemeinde verfolgt mit der überwiegend zentralen Ansiedlung ihres Fördermittelmanagements das Ziel, die Entlastung des Haushaltes durch Fördermittel standardisiert und strukturiert umzusetzen. Regelungen und Zuständigkeiten zum Fördermittelmanagement hat die Gemeinde verbindlich in ihren Leitlinien zur strategischen Akquise und Nutzung öffentlicher Zuwendungen festgelegt. Beispielsweise ist geregelt, dass das zentrale Fördermittelmanagement die Prüfung der durch die Organisationseinheiten entwickelten und verschriftlichten Projektideen auf Förderfähigkeit durchführt und die Organisationseinheiten gegebenenfalls berät. So ist eine systematische Fördermittelakquise möglich.

Neben der Gemeinde gilt die Leitlinie für das Fördermittelmanagement auch für den Wirtschaftsbetrieb und das Wasserwerk.

Durch das ganzheitliche Aufgreifen des Themas Fördermittelmanagement auf strategischer Ebene schafft die Gemeinde mehr Verbindlichkeit für alle Beteiligten. Das Festlegen standardisierter Abläufe schafft ein einheitliches Vorgehen bei der Fördermittelakquise.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling sind bei der Gemeinde Stemwede zentral angesiedelt. Unterstützende Aufgaben werden dezentral erledigt. Ein Berichtswesen ist in Stemwede nicht implementiert.

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.

Für die Förderbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling der **Gemeinde Stemwede** ist das zentrale Fördermittelmanagement zuständig. Dies hat die Gemeinde in ihren Leitlinien für ihr Fördermanagement festgelegt. In den Leitlinien sind die Aufgaben und Zuständigkeiten des zentralen Fördermittelmanagements, aber auch die unterstützenden Aufgaben der anderen Organisationseinheiten festgelegt. Das zentrale Fördermittelmanagement ist danach für die Fördermittelakquise, die Fördermittelbeantragung und –abwicklung, sowie das Fördercontrolling verantwortlich. Zwar erhält das zentrale Fördermittelmanagement nicht die Zuständigkeit für die Einhaltung von Auflagen und Fristen, jedoch wird zentral eine Terminüberwachung und eine Überwachung der Mittelverwendung durchgeführt. An dieser Stelle übernimmt das zentrale Fördermittelmanagement eine koordinierende Funktion. Für die Controlling-Tätigkeiten wird eine zentrale Datei der Förderprojekte gepflegt.

Ein zentraler Überblick über sämtliche Förderprojekte liefert notwendige Informationen für die Kombination von Förderprojekten und dient als Basis für ein Fördercontrolling.

Die Gemeinde Stemwede informiert ihre Entscheidungsträger in der Politik derzeit im Rahmen der Haushaltsplanberatungen zu geplanten Förderprojekten. Informationen zu laufenden Projekten werden nicht zur Verfügung gestellt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Stemwede sollte ein standardisiertes Berichtswesen zu ihrem Fördermanagement etablieren, sodass den Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zu den Förderprojekten zur Verfügung stehen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Stemwede 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	1.101*
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	205**
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	6
Anzahl Kreditgeber	2

*Davon resultieren 299 Tausend Euro aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020. Für Kredite aus diesem Programm übernimmt das Land Zins- und Tilgung.

** Es handelt sich ausschließlich um Kredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020, für welche das Land Zins- und Tilgung übernimmt.

Die **Gemeinde Stemwede** verfügt derzeit nicht über ein komplexes Kreditportfolio. Die ausgewiesenen Liquiditätskredite resultieren vollständig aus den Förderprogrammen „Gute Schule 2020“. Im Einzelfall potenziell risikobehaftete Finanzinstrumente, wie Derivate, beinhaltet das Portfolio nicht. Die Gemeinde agiert nach eigener Auskunft sicherheitsorientiert im Bereich Kreditmanagement. Zinslaufzeiten von Investitionskrediten werden orientieren sich regelmäßig an die Lebenszyklen der angeschafften Investitionsgüter. Die Zinsbindung wird nach Auskunft der Gemeinden in Abhängigkeit von der voraussichtlichen Zinsentwicklung verschieden gewählt.

Im Prüfungszeitraum bis 2022 war Stemwede nur vereinzelt auf Kreditaufnahmen angewiesen. Soweit es sich nicht um Förderdarlehen handelte, holte die Gemeinde vor Vertragsabschluss mehrere Angebote von Banken ein und vergleicht diese. Durch die geringe Anzahl der Kreditaufnahmen hat sich in Stemwede noch kein festes Vorgehen in diesem Bereich etabliert. Das Festlegen von operativen und strategischen Regelungen im Kreditmanagement schafft Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Klare Vorgaben helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde Stemwede 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 Stemwede Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Stemwede gehören.

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

Die Gemeinde Stemwede 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 Stemwede in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁵ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁶

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und operative Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert.

¹⁵ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>.

¹⁶ 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.

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 Stemwede 2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	737
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	0
davon Anteile am Versorgungsfonds in Tausend Euro	0
Sonstige Ausleihungen	0

Die **Gemeinde Stemwede** verfügt zum 31. Dezember 2022 über einen Bestand an liquiden Mitteln von 737 Tausend Euro. Anteile an einem Versorgungsfonds unterhält die Gemeinde nicht. Ihre Gelder verwahrt die Gemeinde auf Giro- und Tagesgeldkonten. Dabei agiert die Gemeinde nach eigener Auskunft sicherheitsorientiert. Die operative Abwicklung übernimmt die für Zahlungsabwicklung zuständige Person. Strategische Festlegungen und einen operativen Handlungsrahmen hat Stemwede für ihre Geldanlagen bisher noch nicht festgelegt.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Stemwede dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Stemwede beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

Angepasst an ihre individuellen Bedürfnisse kann die Gemeinde Stemwede ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.

- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:

Generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken,

Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind und

Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.

- 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** sollten bestimmt sein. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁷ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Stemwede 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

¹⁷ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Stemwede 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 2024 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling sind bei der Gemeinde Stemwede zentral angesiedelt. Unterstützende Aufgaben werden dezentral erledigt. Ein Berichtswesen ist in Stemwede nicht implementiert.	62	E1	Die Gemeinde Stemwede sollte ein standardisiertes Berichtswesen zu ihrem Fördermanagement etablieren, sodass den Entscheidungsträgern aktuelle Informationen zu den Förderprojekten zur Verfügung stehen.	62
F2	Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	62	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und operative Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.	64
F3	Die Gemeinde Stemwede hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert.	64	E3	Die Gemeinde Stemwede sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	65

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Stemwede 2017	Stemwede 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	104	93,35	93,35	100	107	108	113	18
Eigenkapitalquote 1	60,08	60,87	8,82	26,71	33,68	34,96	60,87	19
Eigenkapitalquote 2	62,94	66,26	33,99	57,87	65,55	69,21	81,29	19
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	0,19	0,18	0,18	27,12	31,36	41,65	48,23	19
Abschreibungsintensität	0,81	2,02	2,02	7,74	8,52	9,45	15,17	15
Drittfinanzierungsquote	294	89,62	42,69	48,67	66,29	71,87	89,62	15
Investitionsquote	82,38	96,89	39,98	111	134	163	327	15
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	97,33	101	65,44	86,68	94,76	103	117	16
Liquidität 2. Grades	131	56,53	9,04	53,18	76,54	120	331	16
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,63	10,57	1,87	6,01	10,59	12,55	28,90	16
Zinslastquote	0,22	0,14	0,05	0,38	0,50	0,88	1,61	18
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	76,93	65,87	49,27	56,48	60,89	67,32	76,08	16
Zuwendungsquote	5,17	17,60	9,44	12,48	18,57	22,82	26,43	18
Personalintensität	9,43	9,03	9,03	16,09	17,43	18,94	24,41	18
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,27	9,40	9,40	15,96	18,42	20,65	25,19	18

Kennzahlen	Stemwede 2017	Stemwede 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	69,91	69,47	38,76	43,73	45,95	48,10	69,47	18

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) Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahl	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswert 2018 bis 2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	385	308	3.066	465	-564	./.
Gewerbesteuer in Tausend Euro	7.749	6.360	7.223	7.287	6.172	6.958
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Tausend Euro	6.095	6.296	6.014	6.436	6.606	6.289
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Tausend Euro	1.520	1.685	1.848	1.876	1.656	1.717
Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro	0	1.567	1.400	2.701	1.712	1.476
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Tausend Euro (Familienlastenausgleich, ELAG und Gewerbesteuerausgleich)	577	598	611	508	644	587
Summe zu bereinigender Erträge in Tausend Euro	15.941	16.507	17.097	18.809	16.790	17.029
Allgemeine Kreisumlage in Tausend Euro	6.874	6.796	7.154	7.173	7.605	7.120
Steuerbeteiligungen in Tausend Euro	1.279	980	594	589	510	790

Kennzahl	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswert 2018 bis 2022
Summe zu bereinigender Aufwendungen in Tausend Euro	8.153	7.776	7.748	7.762	8.115	7.911
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	7.788	8.731	9.349	11.047	8.675	./.

Tabelle 4: Eigenkapital Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	29.644	29.258	32.270	32.732	32.190
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	29.644	29.258	32.270	32.732	32.190
Sonderposten für Zuwendungen	1.358	1.660	2.587	2.621	2.853
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	31.002	30.918	34.857	35.353	35.042
Bilanzsumme	51.382	52.520	54.638	53.593	52.882

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11.720	18.310	16.299	14.096	15.262
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	118	2.023	225	217	205
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	640	1.274	1.849	1.420	1.967
Sonstige Verbindlichkeiten	4.408	3.879	3.315	2.624	268
Erhaltene Anzahlungen	6.906	5.397	3.909	1.518	3.020
Gesamtverbindlichkeiten	23.793	30.883	25.597	19.875	20.724

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	385	308	3.066	465	-564	-1.805	-5.439	-5.982	-5.747	-5.218	-4.039
Gewerbesteuer	7.749	6.360	7.223	7.287	6.172	7.112	5.800	6.000	6.500	8.000	9.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.095	6.296	6.014	6.436	6.606	6.666	7.200	7.900	8.200	8.500	9.100
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.520	1.685	1.848	1.876	1.656	1.683	1.750	1.800	1.850	1.900	2.100
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	1.567	1.400	2.701	1.712	4.266	5.861	6.200	7.200	7.400	7.600
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	577	598	611	508	644	772	743	787	809	828	847
Summe der Erträge	15.941	16.507	17.097	18.809	16.790	20.500	21.354	22.687	24.559	26.628	28.647
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	6.874	6.796	7.154	7.173	7.605	7.939	9.034	10.101	10.852	11.559	12.061

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Steuerbeteiligungen	1.279	980	594	589	510	597	462	504	546	588	630
Summe der Aufwendungen	8.153	7.776	7.748	7.762	8.115	8.536	9.495	10.605	11.397	12.146	12.690
Saldo der Bereinigungen	7.788	8.730	9.349	11.047	8.674	11.964	11.858	12.082	13.162	14.482	15.956
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.403	-8.423	-6.283	-10.582	-9.238	-13.769	-16.595	-17.325	-18.143	-18.901	-19.177
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.020	1.119	-3.179	-1.835	-6.366	-9.192	-9.922	-10.740	-11.498	-11.774

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stemwede in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.403	-8.423	-6.283	-10.582	-9.238	-13.769	-16.595	-17.325	-18.143	-18.901	-19.177
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	38,40	191	-459	-92,55	391	-391	-742	-758	-848	-858	-883
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-499	-536	-543	-651	-650	-648	-815	-824	-766	-743	737
Jugendamtsumlage	2.826	2.921	3.355	3.457	3.870	4.465	4.573	4.883	5.265	5.623	5.867
Saldo aus Sozialleistungen	-3.286	-3.266	-4.357	-4.201	-4.129	-5.504	-6.130	-6.465	-6.879	-7.224	-6.013
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.117	-5.156	-1.926	-6.381	-5.109	-8.265	-10.465	-10.860	-11.265	-11.677	-13.163
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.040	2.190	-2.265	-993	-4.149	-6.349	-6.743	-7.148	-7.560	-9.047

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Stemwede 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

Für zentrale Vergabeangelegenheiten, wie beispielsweise interne Vergaberegelnungen, Fortbildungen und vergaberechtliche Beratung der Bedarfsstellen, ist in der Gemeinde Stemwede die Verwaltungssteuerung zuständig. Ihre Vergabeverfahren wickelt Stemwede grundsätzlich dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Für das Auskehren der Vergabeunterlagen, die Abwicklung der Bieterkommunikation, Sammlung und Verwahrung der Angebote sowie für die Durchführung des Eröffnungstermins besteht auch die Möglichkeit, die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke, zu nutzen. Die gpaNRW empfiehlt, für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren und Direktaufträge durchgängig eine **zentrale Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle** in das Vergabeverfahren einzubinden.

Die getroffenen **Regelungen zum Vergabewesen** bedürfen der Aktualisierung. Die Gemeinde Stemwede hat bereits aktuelle Vergaberegelnungen entworfen. Es ist geplant, den Entwurf im September 2024 zu finalisieren. Die gpaNRW empfiehlt, darin zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen; beispielsweise zu den Zuständigkeiten, den Informationspflichten und den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen.

Zur **Korruptionsprävention** und zum Schutz ihrer Beschäftigten hat die Gemeinde Stemwede eine detaillierte Dienstanweisung entworfen. Darin sind auch umfassende Regelungen zum **Sponsoring** enthalten. Die Dienstanweisung soll noch in diesem Jahr Gültigkeit erlangen.

Einzelne **Vergaben** der Gemeinde Stemwede werden unabhängig geprüft. Sie nutzt dafür die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit. Die Prüfung der Vergaben findet im Rahmen von begleitenden Visakontrollen statt.

Die **Maßnahmenbetrachtung** von vier schlussgerechneten Maßnahmen bestätigen, dass die Gemeinde Stemwede die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend einhält. Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir insbesondere noch bei der Dokumentation. Die Gemeinde könnte die Dokumentation ihrer Vergabeverfahren und Direktaufträge erheblich verbessern, indem sie standardisierte Vordrucke nutzt.

Auch die Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen ließe sich mit dem Einsatz von einheitlichen Vordrucken optimieren. Zudem könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung um ein zentrales **Nachtragsmanagement** ergänzen. Eine weitergehende Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte Stemwede Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung und der Leistungsbeschreibung sowie zu möglichen Bieterstrategien liefern.

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 Stemwede 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 Stemwede wickelt ihre Vergaben dezentral durch die Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von Vergabeverfahren besteht auch die Möglichkeit, die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zu nutzen. Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde aufgestellt. Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen wurden kürzlich überarbeitet und es ist vorgesehen, den Entwurf im September dieses Jahres zu finalisieren. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.

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.

Organisation des Vergabewesens und Durchführung der Vergabeverfahren

Für zentrale Vergabeangelegenheiten ist in der **Gemeinde Stemwede** die Verwaltungssteuerung zuständig. Sie informiert über Neuigkeiten und Änderungen im Vergaberecht, bietet Fortbildungen an, ist zuständig für die internen Vergaberegeln der Gemeinde und dient den Beschäftigten als zentraler Ansprechpartner in vergaberechtlichen Fragestellungen.

Die Vergabeverfahren werden bei der Gemeinde Stemwede grundsätzlich dezentral durch die Produktverantwortlichen oder Verantwortlichen für die einzelnen Sparten im Wirtschaftsbetrieb bzw. im Eigenbetrieb Wasserwerk abgewickelt.

Bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Baumaßnahmen stehen den Bedarfsstellen zudem am Projekt beteiligte Architekten oder Ingenieure zur Seite. Diese begleiten auch die damit verbundenen Vergabeverfahren.

Viele Vergabeverfahren führen die Produktverantwortlichen der Gemeinde Stemwede vollkommen eigenständig durch. Wird eine Submission selbst durchgeführt, ist dabei grundsätzlich eine Person aus einer anderen Organisationseinheit eingebunden. Für die förmliche Durchführung von Ausschreibungen besteht auch die Möglichkeit die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zu nutzen.

Würde die Gemeinde Stemwede bei sämtlichen Vergabeverfahren die Einbindung einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle vorsehen, könnte sie eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Tätigkeitsbereichen der Kommune gewährleisten. Durch eine durchgängige Beteiligung einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle könnte Stemwede zudem mehr Rechtssicherheit bei der Durchführung der Verfahren erreichen.

Die gpaNRW empfiehlt, insbesondere folgende Vergabeverfahrensschritte einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle zuzuordnen:

- Zusammenstellung und Veröffentlichen der Vergabeunterlagen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen; ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote und Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Auftragsvergabe,
- Nachtragsmanagement und
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Zu den wesentlichen Vorteilen einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle gehören:

- die Vergabeverfahren aus den verschiedenen Produktbereichen werden standardisiert bearbeitet,

- die komplexen Vergabevorschriften werden rechtssicher und 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 werden kann, und
- eine organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung wird erreicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben bei sämtlichen Vergabeverfahren eine zentrale Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle in das Vergabeverfahren einbinden.

Organisation und Vergabe von Direktaufträgen

Direktaufträge für Liefer- und Dienstleistungen sind gemäß der UVgO bis zu einem geschätzten Auftragswert von 1.000 Euro (netto) zulässig. Für Bauleistungen lässt die VOB/A Direktaufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 3.000 Euro (netto) zu. Die aktuellen Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben darüber hinaus Direktaufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro (netto).

Aber anders als der Name suggeriert, sind auch bei einem Direktauftrag spezielle Vorgaben zu beachten und Entscheidungen zu dokumentieren. Die Rechtsgrundlagen bilden § 14 UVgO und § 3a Abs. 4 VOB/A. Danach wird beim Direktauftrag auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens verzichtet. Bei der Bedarfsfeststellung und der Kaufentscheidung sind jedoch die Haushaltsgrundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Zum Nachweis von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Direktauftrags besteht eine Mindstdokumentationspflicht. Es sind zumindest die Preisanfrage/-ermittlung zu dokumentieren. Ist dies nicht möglich oder unzumutbar, ist die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsmaßnahme in anderer Weise darzulegen.

Direktaufträge zu Dienst- und Lieferleistungen für den Bereich des Kernhaushaltes der Gemeinde Stemwede werden regelmäßig über die zentrale Beschaffungsstelle abgewickelt. Die zentrale Beschaffungsstelle ist organisatorisch der Verwaltungssteuerung zugordnet. Direktaufträge zu Bauleistungen vergibt die jeweilig produktverantwortliche Person grundsätzlich eigenständig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte auch bei Direktaufträgen zu Bauleistungen regelmäßig die Einbindung einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle vorsehen.

Vergabedienstanweisung

Eine Vergabedienstanweisung stellt die komplexen vergaberechtlichen Vorgaben zu Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen komprimiert dar und führt

die Rahmenbedingungen für eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune auf. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei der Durchführung der Vergabeverfahren und im Umgang mit Auftragsänderungen.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde Stemwede die „Vergabeordnung der Gemeinde Stemwede“ erlassen und die „Dienststanweisung über das Vergabewesen der Gemeinde Stemwede“ liegt im Entwurf vor. Die Vergaberegeln gelten für alle Lieferungen und Leistungen einschließlich Bauleistungen, die die Gemeinde Stemwede, der Eigenbetrieb Wasserwerk sowie der Wirtschaftsbetrieb Gemeinde Stemwede vergeben. Die Vergaberegeln entsprechen teilweise nicht den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Nach eigenen Angaben liegt bereits eine Überarbeitung im Entwurf vor. Es ist vorgesehen, die Anpassung der Vergaberegeln im Rahmen einer dreitägigen intensiven Vergabeschulung, die im September stattfinden wird, abzuschließen. Die gpaNRW empfiehlt, dabei insbesondere auch zu folgenden Sachverhalten Ausführungen und Bestimmungen in den Vergaberegeln aufzunehmen:

- zur Beurteilung einer Binnenmarktrelevanz,
- zu den ex-ante- und ex-post-Informationspflichten,
- zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren,
- zu den Zuständigkeiten und Aufgaben aller am Vergabeverfahren beteiligter Stellen,
- Schutz der Papierangebote vor Veränderung sowie
- zur elektronischen Abwicklung von Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte im Rahmen der Aktualisierung ihrer internen Regelungen zum Vergabewesen zusätzliche Bestimmungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.

Für die Aktualisierung der Vergaberegeln bietet es sich an, das „Muster für die Erstellung einer Vergabedienststanweisung“ der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

Dokumentation des Vergabeverfahrens

Die Stufen des Vergabeverfahrens sind von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren und dabei sind auch die Gründe der einzelnen Entscheidungen festzuhalten. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens ist eine der zentralen Verpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers. Durch die Dokumentation sollen die Transparenz und die Überprüfbarkeit des Vergabeverfahrens sichergestellt werden.

Für die einheitliche und umfassende Dokumentation des Vergabeverfahrens bietet sich die Nutzung von standardisierten Vordrucken an. Diese Vordrucke sollten auch die auf der jeweiligen Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei

- der Wahl der zulässigen Vergabeart,

- der Beurteilung der Zulässigkeit einer Abwicklung von Vergabeverfahren per E-Mail,
- der Einhaltung der Informationspflichten,
- der Prüfung des Vorliegens einer Binnenmarktrelevanz sowie
- der Einhaltung der vorgeschriebenen Registerabfrage.

Die Vergaberegeln der Gemeinde Stemwede enthalten Vorgaben zur Durchführung und Dokumentation des Vergabeverfahrens. Den Beschäftigten der Gemeinde Stemwede stehen zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen die Formblätter aus den folgenden Vergabehandbüchern zur Verfügung:

- für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und
- für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB) bzw. des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB).

Damit stellt die Gemeinde Stemwede Rahmenbedingungen für eine einheitliche Verfahrensweise bei ihren Vergabeverfahren und Direktaufträgen auf. Zur Dokumentation der Entscheidungen und Begründungen ihrer Vergaben nutzt die Gemeinde Stemwede jedoch nicht durchgängig diese Formulare. Die Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung zeigen dies im Berichtsabschnitt 2.7 auf.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation ihrer Vergabeverfahren sowie der Vergabe von Direktaufträgen nutzen.

Wertgrenzen

Die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Die Gemeinde Stemwede nutzt die höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Stemwede somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Wettbewerbsregister- und Gewerbezentralregisterauskunft

Bei Bauleistungen mit Nettoauftragswerten oberhalb von 30.000 Euro hatte der öffentliche Auftraggeber bis Ende Mai 2022 gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG bei Aufträgen vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen.

Beim Bundeskartellamt wurde zwischenzeitlich ein „Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Die

Abfrageverpflichtung beim Vergaberegister sowie beim Gewerbezentralregister ist mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen. Eine Überführung der Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen. Wir empfehlen, insbesondere bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Vergaben parallel weiterhin einen Gewerbezentralregisterauszug anzufordern. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist in Stemwede Aufgabe des/der jeweiligen Produktverantwortlichen. Diese/dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

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.¹⁸

- Eine eigene örtliche Rechnungsprüfung hat die Gemeinde Stemwede nicht eingerichtet. Eine stichprobenartige und unabhängige fachliche Prüfung einzelner Vergaben führt regelmäßig die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke durch.

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.¹⁹ Die

¹⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁰ 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 **Gemeinde Stemwede** wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen.

Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige und unabhängige Prüfung des Vergabewesens.

Die Gemeinde Stemwede hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie bedient sich stattdessen gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke. Diese beschäftigt sich auch mit der Abwicklung einzelner Vergabeverfahren. Die Prüfungen erfolgen sachbezogen, wobei vereinbart ist, dass die Prüfung der Vergaben im Rahmen von begleitenden Visakontrollen erfolgen soll. Zudem ist bei einigen Vergabeverfahren die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke als unabhängige Stelle eingebunden.

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.

²⁰ 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.

- Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Stemwede kürzlich verfasst. Sie soll noch in diesem Jahr Gültigkeit erlangen. Die Dienstanweisung bildet die aktuellen gesetzlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ab. Auch Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Stemwede vor Kurzem festgelegt.

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

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

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

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

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

Regelungen zur Korruptionsprävention

Die Gemeinde Stemwede hat in ihrer „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention“ sowie in der „Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen“ Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wurde kürzlich erstellt und befindet sich derzeit in Abstimmung mit dem Personalrat. Die angepasste Dienstanweisung soll noch in diesem Jahr in Kraft treten. Sie entspricht den aktuellen rechtlichen Vorgaben.

Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

Das KorruptionsbG enthält Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgre-

²¹ 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

mien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Gemeinde Stemwede im Ratsinformationssystem auf deren Internetseite.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Der Bürgermeister der Gemeinde Stemwede kommt dieser Anzeigepflicht regelmäßig nach. Die Angaben des Bürgermeisters sind ebenfalls im Ratsinformationssystem auf der Internetseite der Gemeinde Stemwede veröffentlicht.

Um Korruption in den Gemeinden vorzubeugen, ist der Hauptverwaltungsbeamte bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin gemäß § 10 KorruptionsbG außerdem verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention zu treffen. U.a. sind dazu die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Stemwede nach eigenen Angaben kürzlich festgelegt und dabei ihre Beschäftigten eingebunden. Werden die Bediensteten direkt mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden. Zudem sensibilisiert die Gemeinde Stemwede einmal jährlich ihre Beschäftigten für das Thema Korruptionsprävention mittels einer Online-Schulung.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wurde der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt. Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz wurde im Bundesgesetzblatt vom 02. Juni 2023 verkündet. Es sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Das landesrechtliche Ausführungsgesetz zum HinSchG ist zum 01. Januar 2024 in Kraft getreten.

Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat die Gemeinde Stemwede vorgenommen. Sofern jemand gegenüber der Gemeinde Stemwede einen Verdachtsfall melden möchte, wurde dafür ein Hinweisgebersystem auf der Homepage eingerichtet. Auch anonyme und vertrauliche Meldungen sind darüber möglich.

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.

- Die Gemeinde Stemwede nutzt gelegentlich Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring und ein Muster-Sponsoring-Vertrag sind formuliert und sollen noch in diesem Jahr verbindlich werden.

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

Die **Gemeinde Stemwede** hat nach eigenen Angaben gelegentlich Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Sie hat sich bereits grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und umfassende Regelungen sowie ein Vertragsmuster zum Sponsoring in ihrem Entwurf der „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention“ jüngst fixiert. Darin sind auch Regelungen zur Erstellung eines jährlichen Berichtes über alle Sponsoringleistungen und zur Vorlage des Berichtes im Rat enthalten. Die Dienstanweisung soll nach eigenen Angaben der Gemeinde Stemwede noch in diesem Jahr eingeführt werden (vgl. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen im Berichtsabschnitt 2.4 „Allgemeine Korruptionsprävention“).

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²² Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Stemwede bislang nicht statt.

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

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

Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf seit dem Jahr 2021 abgeschlossene Vergabeverfahren zu Bauleistungen mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro. Aus diesen Werten ermittelt die gpaNRW einen jährlichen Abweichungswert und stellt den Wert für das Jahr 2021 in den interkommunalen Vergleich. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

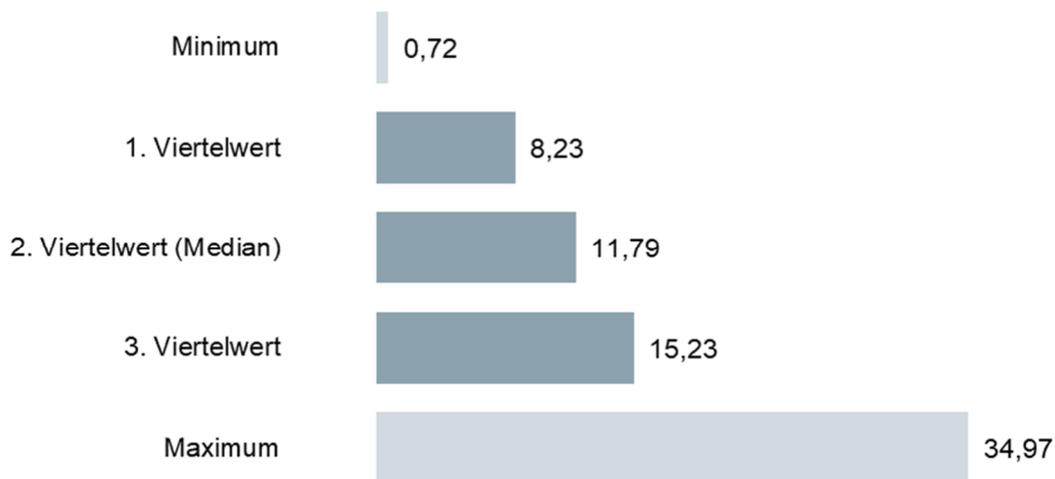
Der Gemeinde Stemwede steht zwar zu sämtlichen Vergabeverfahren die Auftragssumme zentral zur Verfügung, aber nicht zusammen mit der entsprechenden Abrechnungssumme und dem Schlussrechnungsjahr. Die Ermittlung dieser Angaben wäre nur mit einem unverhältnismäßig hohen manuellen Aufwand möglich gewesen. Die Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ für die Jahre 2021 bis 2023 kann demzufolge für die Gemeinde Stemwede derzeit weder ermittelt noch in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Nachrichtlich sind die Werte der Vergleichskommunen nachfolgend dargestellt:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 78 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Bei der Gemeinde Stemwede obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.

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

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*

- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*

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

Bei der **Gemeinde Stemwede** ist die jeweilige Bedarfsstelle für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Sie hat Nachträge fachlich, sachlich und preislich zu begründen und zu prüfen. Zur Dokumentation und Abwicklung von Nachträgen stehen den Beschäftigten Formblätter in den Vergabehandbüchern, die in den Vergaberegungen genannt sind, zur Verfügung. Diese Formulare werden jedoch nicht durchgängig genutzt (vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 2.7).

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

Die aufgeführten komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung hat die Gemeinde Stemwede bislang nicht umfassend in ihren Vergaberegungen berücksichtigt.

Eindeutige Regelungen und standardisierte Vordrucke geben den Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen. Mit der Verbesserung der Abwicklung ihrer Nachträge kann die Gemeinde zusätzlich ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihren Vergaberegungen aufnehmen.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in der Gemeinde Stemwede noch nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar lie-

gen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Stemwede 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 Stemwede liefern.

Dieses Kapitel wird aus Datenschutzgründen nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	Die Gemeinde Stemwede wickelt ihre Vergaben dezentral durch die Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von Vergabeverfahren besteht auch die Möglichkeit, die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zu nutzen. Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde aufgestellt. Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen wurden kürzlich überarbeitet und es ist vorgesehen, den Entwurf im September dieses Jahres zu finalisieren. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	76	E1.1 Die Gemeinde Stemwede sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben bei sämtlichen Vergabeverfahren eine zentrale Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle in das Vergabeverfahren einbinden.	78
			E1.2 Die Gemeinde Stemwede sollte auch bei Direktaufträgen zu Bauleistungen regelmäßig die Einbindung einer zentralen Beschaffungs-, Vergabe- oder Submissionsstelle vorsehen.	78
			E1.3 Die Gemeinde Stemwede sollte im Rahmen der Aktualisierung ihrer internen Regelungen zum Vergabewesen zusätzliche Bestimmungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.	79
			E1.4 Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation ihrer Vergabeverfahren sowie der Vergabe von Direktaufträgen nutzen.	80
			E1.5 Die Gemeinde Stemwede sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben vor der Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen.	81

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite	
Nachtragswesen						
F2	Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Stemwede bislang nicht statt.	85	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	86	
F3	Bei der Gemeinde Stemwede obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	87	E3.1	Die Gemeinde Stemwede sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihren Vergaberegelungen aufnehmen.	88	
			E3.2	Die Gemeinde Stemwede sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	89	
Maßnahmenbetrachtung						
F4	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Stemwede zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		Fehler! Textmarke nicht definiert.	E4.1	Die Gemeinde Stemwede sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
				E4.2	Die Gemeinde Stemwede sollte die wesentlichen Verfahrensschritte, Feststellungen und Entscheidungsgründe zum Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.3 Die Gemeinde Stemwede sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter abgestuft durchführen.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

Von den verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie war insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen. So besitzt die Digitalisierung in den Schulen in NRW heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren 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 Gemeinde Stemwede hat als Schulträger auf Grundlage eines Medienentwicklungsplans gute Rahmenbedingungen für eine effiziente **Steuerung** der Schul-IT geschaffen. Dennoch gibt es Optimierungspotenziale beim Informationsaustausch, bei der Inventarisierung und beim Ausstattungsprozess der Schulen.

Die **Digitalisierung** an den Schulen in Stemwede ist schon weit vorangeschritten. Mit einer 1:2 Ausstattung der Schülerinnen und Schüler an den Grundschulen und einer 1:1 Ausstattung an der weiterführenden Schule der Gemeinde sind die Anforderungen aus dem Medienentwicklungsplan erfüllt. An der weiterführenden Schule erreicht die Gemeinde bei der Ausstattung mit IT-Endgeräten Spitzenwerte im interkommunalen Vergleich.

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

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Stemwede ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²³, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

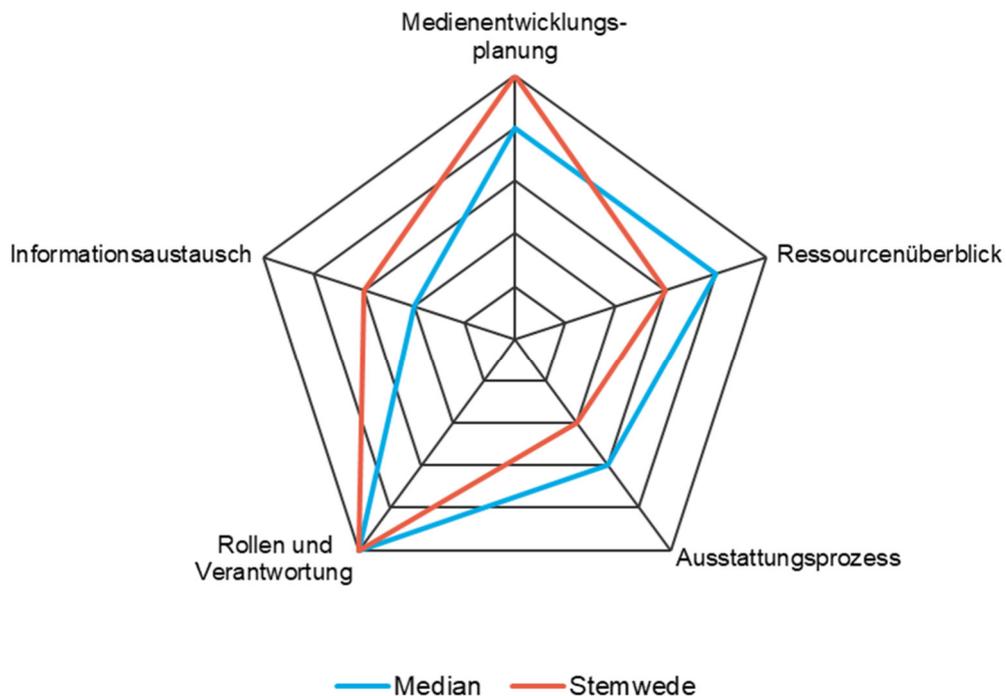
²³ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Die **Gemeinde Stemwede** ist Schulträger von drei Gemeinschaftsgrundschulen (Dr. Jürgen und Irmgard Ulderup-Grundschule, Grundschule Levern und Grundschule Oppenwehe). Im Schuljahr 2022/23 befanden sich an den drei Grundschulen insgesamt 419 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 20 Klassen.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Träger einer weiterführenden Schule (Sekundarschule Stemweder-Berg). Im Schuljahr 2022/23 wurden dort 447 SuS in 18 Klassen beschult.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Stemwede 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 2023



Die Gemeinde Stemwede erzielt sehr gute Ergebnisse bei der Medienentwicklungsplanung und im Bereich Rollen und Verantwortung. Beim Informationsaustausch gibt es genauso Optimierungspotenzial, wie in den Bereichen Ressourcenüberblick und Ausstattungsprozess.

Die Schulen der Gemeinde Stemwede haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese münden in einem strategischen und schulübergreifenden Medienentwicklungsplan für die Schulen der Gemeinde. Dieser ist für die Jahre 2023 bis 2027 aufgestellt und bietet eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung des Schulträgers. Der Medienentwicklungsplan enthält wichtige Vorgaben zu den Themen IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie zur Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen und verringert so das Risiko einer Fehlplanung.

Wichtig für die Steuerung ist weiterhin ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Gemeinde Stemwede, aber nicht vollständig und an zentraler Stelle. Die Daten sind nicht auf „Knopfdruck“ verfügbar, daher ist die Aufbereitung der Daten mit höherem Aufwand verbunden. Alle Informationen sollten aber beim Schulträger immer griffbereit und zentral verfügbar sein. Ohne Inventarisierung fehlt der Gemeinde eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte die Bestände inventarisieren und so ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Den Prozess zur Ausstattung der Schulen hat die Gemeinde pragmatisch geregelt und kommt dem Ausstattungsbedarf in einem informellen, gelebten Prozess adäquat nach. Der Prozess ist allerdings bisher nicht dokumentiert. Nur wenn für alle Beteiligten auch klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann ein schlanker Prozessablauf gewährleistet sein. Die Beschaffung der IT-Ausstattung für die Schulen in Stemwede findet an zentraler Stelle, in der Verwaltungssteuerung statt. Darüber hinaus hat die Gemeinde Stemwede die Ausstattungsstandards für die IT an den Schulen nur grob definiert. Das Auswahlverfahren erfolgt über die Einkaufsplattform des Dienstleisters OWL-IT. Dabei wird beabsichtigt, möglichst gleiche Geräte für gleichen Einsatz zu beschaffen. Definierte Anforderungen und Gerätetypen gibt es aber nicht. Eine homogene Hardwareausstattung schafft die Gemeinde so nur teilweise und verpasst damit verschiedenste Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind insbesondere den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Stemwede sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.

Dem Schulträger fehlt eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen. Diese Instrumente helfen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren und definieren wichtige Anforderungen an die Beschaffenheit der Ausstattungskomponenten. Die operative Schul-IT wird aktuell vom Dienstleister OWL-IT durchgeführt, der die dort gültigen Sicherheitsrichtlinien technisch durchsetzt. Die Gemeinde Stemwede ist sich darüber hinaus ihrer eigenen Verantwortung bewusst und hat begonnen, gemeinsam mit OWL-IT ein Sicherheitskonzept für die Verwaltungs-IT zu entwickeln. Dieses Konzept soll perspektivisch auch auf die Schul-IT übertragen werden.

→ **Empfehlung**

Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Gemeinde gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die Zuständigkeiten und Abgrenzungen dazu sind im Medienentwicklungsplan geregelt. Der First-Level-Support wird von den Schulen übernommen. Für den Second-Level-Support hat die Gemeinde Stemwede einen Vertrag mit dem Dienstleister OWL-IT abgeschlossen, der diese Aufgabe ganzheitlich übernimmt. Die klar definierten Rollen für den Support an Schulen zwischen Schule und Schulträger sind eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Damit gewährleistet die Gemeinde Stemwede eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Außerdem wird so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste verhindert.

Für die Betreuung der Schul-IT stehen darüber hinaus 0,1 Vollzeitstellen zur Verfügung, die aus Sicht der Verantwortlichen genügen, um die bisherigen Aufgaben zu erledigen. Mit Blick auf die wachsenden operativen Aufgaben und die im Sinne der gpaNRW zu erfüllenden formalen Anforderungen erwartet der Schulträger einen perspektivisch höheren Personalbedarf. Im weiteren Verlauf des Berichtes wird hierauf noch näher eingegangen.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Schule, dem Schulträger und beteiligten Dritten, wie z.B. den Dienstleistern. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten unterschieden wird, ist eine enge Kooperation zwischen allen Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben, was eine positive Wirkung auf die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler hat.

Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Dazu gibt es einmal im Quartal ein Schulleitertreffen, zu dem im Bedarfsfall die Schulverwaltung hinzukommt. Da so aber nicht alle Beteiligten regelmäßig in die Treffen einbezogen sind, besteht die Gefahr, dass Informationen vorenthalten bleiben und Einflussnahme im Prozess erst verspätet möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Gemeinde Stemwede hat die Ziele aus dem Medienentwicklungsplan vollständig umgesetzt.

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

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

Die **Gemeinde Stemwede** hat die IT-Ausstattung der Schulen in den letzten fünf Jahren, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, über Programme wie z. B. dem „Digital-Pakt Schule“, bereits konsequent vorangetrieben.

Die Grundschulen und die weiterführende Schule sind über Glasfaser mit einer Geschwindigkeit von 250 Mbit/s bzw. 500 Mbit/s an das Internet angebunden. Damit besitzen sie eine den derzeitigen Anforderungen der Schule entsprechende Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN und WLAN nutzbar ist. Die Internetanschlüsse sind technisch so angelegt, dass eine Erhöhung der Performance bei Bedarf jederzeit möglich ist.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 55 Prozent rein rechnerisch rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Stemwede mit IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke ausgestattet. Im interkommunalen Vergleich wird damit ein Wert unter dem Median erreicht.

Die Ausstattungsquoten in den drei Grundschulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

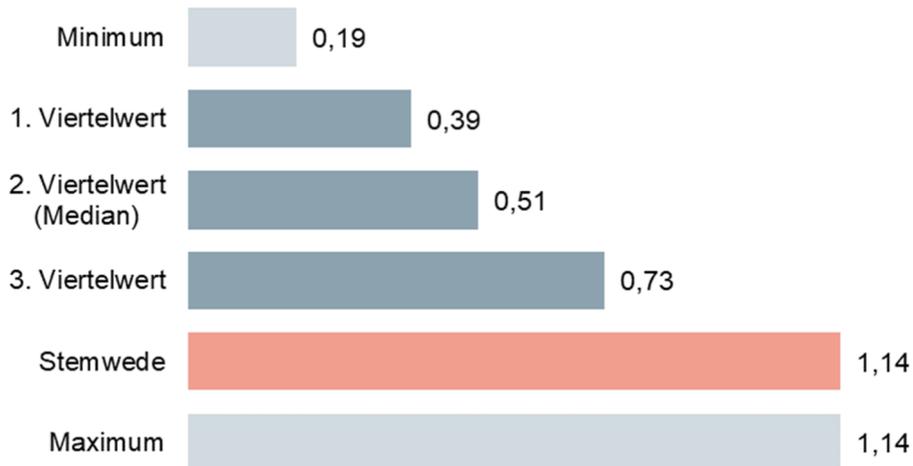
Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Dr. Jürgen und Irmgard Ulderup-Grundschule	90	141	0,64
Grundschule Lavern	60	131	0,46
Grundschule Oppenwehe	80	147	0,54
Insgesamt	230	419	0,55

Die Ausstattungsquote ist an den Schulen unterschiedlich. Während an der Grundschule Lavern nicht einmal die Hälfte der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ausgestattet ist, gibt es an der Grundschule Oppenwehe und der Dr. Jürgen und Irmgard Ulderup-Grundschule eine Ausstattungsquote von 54 Prozent bzw. 64 Prozent.

Auch wenn es in NRW Grundschulen mit höherer Ausstattungsquote gibt, hat die Gemeinde Stemwede die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen aktuell erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht.

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Gemeinde Stemwede wie folgt:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Ausstattung der weiterführenden Schulen erreicht die Gemeinde Stemwede im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Es stehen jeder Schülerin und jedem Schüler mindestens ein Endgerät für den Unterricht zur Verfügung. Das Ziel einer 1:1 Ausstattung aus dem Medianentwicklungsplan ist damit voll erfüllt.

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Stemwede bei ihren Grundschulen wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln (6)	0,20	0,00	0,40	0,69	0,92	1,28	14
Beamer (6)	0,20	0,00	0,08	0,19	0,30	1,03	14
Großformatige Bildschirme (26)	0,87	0,00	0,00	0,01	0,15	1,00	14
Dokumentenkameras / Visualizer (0)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,84	14

Insgesamt haben die Grundschulen der Gemeinde eine sehr gute Ausstattung mit Präsentationsmedien. Dazu wird sowohl auf Interaktive Whiteboards, als auch auf Beamer und großformatige Bildschirme gesetzt. Es wird eine Ausstattungsquote von 1,22 Präsentationsgeräten (38 Geräte bei 30 Unterrichtsräumen) pro Unterrichtsraum erreicht.

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln (0)	0,00	0,00	0,25	0,75	0,90	1,32	12
Beamer (1)	0,03	0,00	0,03	0,08	0,38	0,93	12
Großformatige Bildschirme (36)	0,95	0,00	0,02	0,06	0,12	2,00	12
Dokumentenkameras/Visualizer (0)	0,00	0,00	0,00	0,21	0,63	2,98	12

An der weiterführenden Schule wird größtenteils auf den Einsatz von großformatigen Bildschirmen gesetzt. Hier steht in jedem der 38 Unterrichtsräumen ein Präsentationsmedium zur Verfügung.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Stemwede entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von etwa zwei bis drei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

Für die vielfältigen Aufgaben in der Steuerung und Konzeption hält die Gemeinde Stemwede momentan ca. 0,1 Vollzeit-Stellen vor. Umgerechnet auf die derzeit 790 zu betreuenden Geräte im pädagogischen Bereich stehen ihr damit weniger als 0,01 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Kommunen mit vergleichbarem Betriebsmodell erledigen ihre Aufgaben häufig mit mehr Personal. Die voraussichtlich steigende Zahl an IT-Endgeräten und die gewachsenen formellen Anforderungen deuten darauf hin, dass die derzeitigen Personalressourcen tendenziell nicht ausreichen, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung der Schul-IT sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

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

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁴-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Stemwede weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Stemwede** als Schulträger erfüllt sind.

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

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023

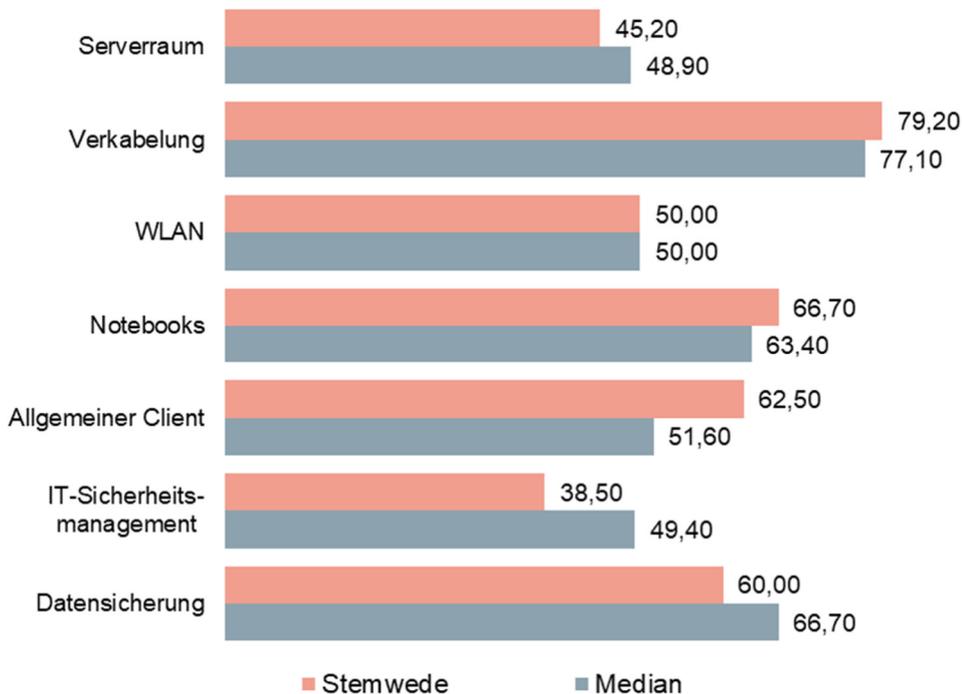


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 56 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Stemwede liegt mit 53,80 Prozent knapp darunter.

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

²⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in einigen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Optimierungspotentiale zum Teil in technisch organisatorischen Aspekten der Serverräume der Schulen. Dies sind unter anderem fehlende Feuerlöscher oder fehlende Zutrittskontrollen. Zum anderen zeigen sich Optimierungspotentiale auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfbereiche.

Die Gemeinde Stemwede erreicht mit den bisher umgesetzten Maßnahmen im interkommunalen Vergleich einen Wert noch unter dem Median. Der Umstand ist den Verantwortlichen bekannt und erste Maßnahmen wurden bereits initialisiert. Unter anderem hat die Gemeinde zur Erhöhung Ihrer Sicherheitsstandards am Programm „B-Hard“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen teilgenommen, indem gezielt Sicherheitslücken aufgedeckt, dringender Handlungsbedarf erkannt und Handlungsempfehlungen erarbeitet worden sind.

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

→ Empfehlung

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

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Stemwede ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	95	E1.1	Die Stadt Stemwede sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.	97
			E1.2	Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind und sollte von der Gemeinde gemeinsam mit ihrem Dienstleister und in Kooperation mit den Schulen entwickelt werden.	98
			E1.3	Die Gemeinde Stemwede sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.	98
			E1.4	Die Gemeinde Stemwede sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	103
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Stemwede weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	104	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	105

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Stemwede sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Stemwede rechtmäßig.

Anpassungsbedarf sieht die gpaNRW jedoch bei der Vorgehensweise der Gemeinde Stemwede bei Feuerbestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme. Bei einer Feuerbestattung als Ersatzvornahme sollte die Gemeinde im Wege des Sofortvollzugs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr zunächst nur die Einäscherung veranlassen. Die Urnenbeisetzung sollte hingegen im gestreckten Vollstreckungsverfahren durchgeführt werden. Weiterhin sollte die Gemeinde Stemwede die Erhebung der Verwaltungsgebühren anpassen.

Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Gemeinde Stemwede routiniert, aber noch ohne verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Die Gemeinde sollte ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen für den Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln und nutzen.

Die Gemeinde Stemwede weist im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 lediglich im Jahr 2019 einen Fehlbetrag im Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattung aus. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht. Der Verstoß gegen die Vorschriften der Rechnungslegung führt nicht zu rechtlichen Konsequenzen, da er regelmäßig keine beeinträchtigende Wirkung auf die Gesamtaussage der Jahresabschlüsse hat. Gleichwohl sollte die Gemeinde Stemwede ordnungsbehördliche Bestattungen sachgerecht in der Rechnungslegung abbilden.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise

und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und 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 Stemwede** 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.

Kriterium für die örtliche Zuständigkeit für ordnungsbehördliche Bestattungen ist der Sterbeort. In der Gemeinde Stemwede befinden sich vier Seniorenpflegeeinrichtungen. Außerdem gibt es in Stemwede eine Maßregelvollzugsklinik des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Diese Einrichtungen beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Stemwede jedoch nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Stemwede 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	0	3	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	1	1

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	0	2	0

In der Gemeinde Stemwede hat sich die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf auf niedrigem Niveau uneinheitlich entwickelt. In der Mehrzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle der Jahre 2019 bis 2022 führte die Gemeinde Stemwede die ordnungsbehördliche Bestattung durch. Im Nachgang wurden jedoch zum Teil Angehörige ermittelt, die die entsprechenden Kosten übernommen haben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Stemwede mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,29	0,00	1,53	0,00

Auf Grund der geringen Fallzahlen in den letzten vier Jahren ist eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Fallzahlen nicht möglich, da sich bereits durch geringe Schwankungen der Fallzahlen erheblich veränderte Kennzahlenwerte ergeben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,57	0,76	1,23	3,43	17

Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich, dass einige geprüfte Kommunen im Jahr 2022 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten. Dies war auch in der Gemeinde Stemwede der Fall.

Bei entsprechenden Bestattungsfällen, sollte bei der Abwicklung dieser Fälle insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln geht die gpaNRW konkret darauf ein.

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

- Die Gemeinde Stemwede hält die bestattungsrechtlichen Fristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung sowie zur Einäscherung 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.

Auf Grundlage einer Dienstvereinbarung hat die **Gemeinde Stemwede** eine ordnungsbehördliche Rufbereitschaft eingerichtet, die außerhalb der Dienstzeiten eine lückenlose Erreichbarkeit sicherstellt.

Das Ordnungsamt beauftragt innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW das ortsansässige Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle. Nach eigener Auskunft achtet das Ordnungsamt darauf, die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW einzuhalten. Auch die sechswöchige Frist zur Beisetzung der Totenasche ab dem Zeitpunkt der Einäscherung wird eingehalten. Fälle, in denen diese Fristen nicht eingehalten wurde, sind der Gemeinde nicht bekannt.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Stemwede nutzt die zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um im Fall einer anstehenden ordnungsbehördlichen Bestattung Personen zu ermitteln, die vorrangig zur Bestattung verpflichtet sind.

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 Stemwede** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss. Die Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt standardmäßig zunächst über das Einwohnermeldeamt und das Standesamt. Ferner wird ermittelt, ob in der zuletzt bewohnten Einrichtung bzw. bei Sterbefällen außerhalb von Einrichtungen z. B. in der Nachbarschaft Erkenntnisse über Personen vorliegen, die eventuell bestattungspflichtig wären. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden bzw. Standesämtern (Geburtsstandesamt der bzw. des Verstorbenen) erfolgt im Rahmen der Amtshilfe. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme.

Falls die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, erfolgt in der Regel eine Begehung des Wohnraumes grundsätzlich mit einer weiteren Person die nicht der Ordnungsbehörde angehört. Dies können z. B. zu Lebzeiten bestellte Betreuer, Polizei- oder Justizbeamte, Bestatter oder aber bestattungspflichtige/nicht bestattungspflichtige Angehörige sein. Allein werden die Wohnräume grundsätzlich nicht betreten. Gesucht wird meist vorrangig nach Dokumenten, die auf bestattungspflichtige Personen hindeuten. Sofern Wertgegenstände vorgefunden werden, so wird dies dokumentiert und nach Absprache in Verwahrung genommen.

Die Gemeinde dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen sowohl in einer Papierakte als auch zusätzlich in einer elektronischen Akte. Sämtliche Unterlagen wie E-Mails, Vermerke und eingereichte Dokumente werden in diesem Vorgang gesammelt.

Zunächst versucht das Ordnungsamt telefonisch mit den zur Bestattung verpflichteten Angehörigen Kontakt aufzunehmen. Wenn dies nicht möglich ist und eine bestattungspflichtige Person vor Ort gemeldet ist wird versucht, die Person persönlich zu erreichen. Falls dies nicht möglich

ist, werden die bestattungspflichtigen Angehörigen per Ordnungsverfügung über ihre Bestattungspflicht informiert. Mit diesem Anschreiben erfolgt neben der Mitteilung über den Todesfall und dem Hinweis auf das vorläufig beauftragte Bestattungsunternehmen auch die Aufklärung über die Bestattungspflicht. Das Anschreiben enthält den Hinweis, dass es gleichzeitig die gemäß § 28 VwVfG NRW erforderliche Anhörung darstellt. Mit gleichem Schreiben erfolgt die Androhung der Ersatzvornahme mit dem entsprechenden Hinweis auf die Kostenerstattungspflicht.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Stemwede richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Gemeinde Stemwede** wählt in der Regel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsart. Beisetzungen erfolgen in der Regel auf dem dem letzten Wohnort nächstgelegenen gemeindlichen Friedhof. Dort wird dann, soweit möglich, auch die Auswahl der günstigsten Bestattungsform getroffen.

Um eine ggfls. vorliegende Willensbekundung bezüglich der Bestattungsart zu ermitteln, nimmt die Gemeinde Stemwede Befragungen von Bezugspersonen (Nachbarschaft, Bekanntenkreis, Arbeitgeber etc.) vor. Auch im Rahmen der Nachsuche in der Wohnung des/der Verstorbenen wird hierauf geachtet. Sofern ein abweichender Bestattungswunsch in schriftlicher Form vorliegt und die Kosten der Bestattung aus dem Nachlass oder von Dritten z. B. einem Vorsorgevertrag oder ähnlichem getragen wird, kommt die Gemeinde diesem Wunsch nach.

Somit trifft die Gemeinde Stemwede die Entscheidung über die Art der Bestattung im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Stemwede selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung nicht immer im rechtlichen Rahmen ausgeführt.

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.

Bevor die **Gemeinde Stemwede** eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, erfolgen Ermittlungen über das Standesamt und Einwohnermeldeämter. Anschließend beauftragt die Ordnungsbehörde im Rahmen einer Ersatzvornahme ein Bestattungsunternehmen. Die Bestattungskosten sind von den bestattungspflichtigen Angehörigen zu erstatten.

Bei Feuerbestattungen handelt die Gemeinde Stemwede, je nach Situation, unterschiedlich. Sofern es bestattungspflichtige Angehörige gibt, die man nur bislang nicht erreicht hat, wird zunächst nur die Einäscherung veranlasst. Die Urne wird anschließend beim Bestattungsunternehmen verwahrt. Innerhalb der Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche gem. § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW haben die Angehörigen dann ggf. noch Gelegenheit, über den Ort der Urnenbeisetzung zu entscheiden. Grundsätzlich sollte die Beisetzung der Urne auch erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit und im gestreckten Vollstreckungsverfahren erfolgen. Diese Verfahrensweise ist angezeigt, da zu diesem Zeitpunkt keine gegenwärtige Gefahr gemäß § 55 Abs. 2 VwVG NRW mehr vorliegt.

Gibt es nach Ansicht der Gemeinde keine bestattungspflichtigen Angehörigen und ist es auch nach Auffassung der Gemeinde aussichtslos danach zu suchen, beauftragt die Gemeinde im Einzelfall neben der Einäscherung auch die Urnenbeisetzung im Sofortvollzug. Dieses Vorgehen ist für die Gemeinde Stemwede unschädlich, wenn bestattungspflichtige Angehörige tatsächlich nicht vorhanden sind. In solchen Fällen veranlasst eine Kommune eine ordnungsbehördliche Bestattung in eigener Zuständigkeit im Rahmen der Gefahrenabwehr. Bei Fällen mit bestattungspflichtigen Angehörigen handelt die Gemeinde Stemwede dagegen im Wege der Ersatzvornahme, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme veranlasst. Dabei endet die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, jedoch zunächst durch die fristgerechte Einäscherung. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben. Bei Feuerbestattungen, die die Kommune im Rahmen einer Ersatzvornahme veranlasst, kann die Nichtbeachtung des vorgesehenen zweiteiligen Bestattungsvorgangs dazu führen, dass die Kommune in einem etwaigen Verwaltungsstreitverfahren ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen nicht vollumfänglich geltend machen kann. Deshalb sollte die Gemeinde Stemwede im Falle der Ersatzvornahme künftig zunächst immer nur die fristgerechte Einäscherung des Leichnams in Auftrag geben. Nach der erfolgten Einäscherung sollte die Gemeinde den bestattungspflichtigen Angehörigen im gestreckten Vollstreckungsverfahren durch Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufgeben, die Beisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen. Sofern sich die bestattungspflichtigen Angehörigen nicht fristgemäß um die Beisetzung der Urne kümmern, sollte die Gemeinde Stemwede einen Bescheid über die Festsetzung der Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme erlassen, diesen per PZU oder Boten zustellen und die Ersatzvornahme durchführen.

Wir weisen darauf hin, dass bei der bisherigen Vorgehensweise der Gemeinde Stemwede im Falle einer Ersatzvornahme die Gefahr droht, dass in strittigen Fällen der Kostenerstattung Teilniederlagen beim Verwaltungsgericht wahrscheinlich sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme künftig immer zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und die Urnenbeisetzung im gestreckten Vollstreckungsverfahren veranlassen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.

Wie in Kapitel 5.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Stemwede den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Gemeinde nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Stemwede setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Verwaltungsgebühren sieht die gpaNRW noch Verbesserungsbedarf.

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 Stemwede** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend. Dabei lässt sie sich alle Aufwendungen im Zusammenhang mit der durchgeführten Bestattung erstatten.

Auch Erben sind gem. § 1968 BGB verpflichtet, die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung des Erblassers zu übernehmen. Die Gemeinde Stemwede meldet ihre Kostenerstattungsansprüche beim Nachlassgericht formal als Verbindlichkeit zum Nachlass an, wenn sie keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln konnte, aber Vermögen (Bankguthaben, Wohneigentum oder sonstige Vermögenswerte) vorhanden sein könnte. Das Amtsgericht ermittelt von Amts wegen mögliche Erben auch des 2. oder 3. Grades.

Zur Deckung der Verwaltungskosten bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung im Wege der Ersatzvornahme sieht § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1 VwVG NRW i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW zusätzlich die Erhebung einer angemessenen Verwaltungsgebühr innerhalb des Gebührenrahmens vor. Er sieht für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Gemeinde Stemwede erhebt eine Gebühr in Höhe von zehn Prozent der Forderung. Die Erhebung einer Verwaltungsgebühr sieht die

gpaNRW grundsätzlich positiv. Soweit sich die Gemeinde Stemwede dabei aber nach der Forderungshöhe richtet, wird für teurere Bestattungsformen, wie der Erdbestattung, grundsätzlich eine höhere Verwaltungsgebühr fällig, obwohl diese nicht generell einen höheren Verwaltungsaufwand verursachen als Feuerbestattungen. Die gpaNRW vertritt die Auffassung, dass sich der Normalfall am besten durch die Hälfte des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens (derzeit 180 Euro) abbilden lässt. Sehr niedrige bzw. sehr hohe Verwaltungsgebühren auf Grundlage des § 15 Abs. 1 Nr. 1 VO VwVG NRW sollten dagegen Fällen mit besonders geringem bzw. besonders hohem Personal-/Verwaltungsaufwand vorbehalten bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte weiterhin Verwaltungsgebühren innerhalb des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens erheben. Diese sollten im Einzelfall angemessen sein, wobei der Normalfall über die hälftige Gebühr des maßgeblichen Verwaltungsgebührenrahmens abgebildet werden kann.

In der Vergangenheit ergab sich ein Klageverfahren im Rahmen der Forderung der entstandenen Kosten, da die Pflicht zur Kostentragung aus § 8 Bestattungsgesetz angezweifelt wurde.

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 Gemeinde Stemwede verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

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.

An der eingerichteten Rufbereitschaft nehmen derzeit 16 Beschäftigte teil, die entweder aufgrund ihrer Tätigkeit in der Ordnungsbehörde oder aufgrund ihrer Qualifikation (gehobener nichttechnischer Verwaltungsdienst) herangezogen werden und regelmäßig geschult werden. Dazu gibt es umfangreiche Arbeitsanweisungen für die jeweiligen Aufgabengebiete. Insofern

sind auch zum Verfahren bei Leichenfunden bis hin zur vorläufigen Beauftragung von Bestattungsunternehmen, z. B. an Wochenenden oder Feiertagen, klare Arbeitsanweisungen vorhanden.

Schriftliche und verbindliche Standards, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist, hat die **Gemeinde Stemwede** nicht festgelegt. Die Einhaltung von Verfahrensschritten kann daher auch nicht überprüft werden. Innerhalb des Ordnungsamtes sind jedoch Zuständigkeiten und Vertretungen geregelt worden.

Die Gemeinde dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Die Dokumentation erfolgt sowohl in Papierform, als auch im Rahmen einer elektronischen Akte. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermitteln konnte. Eine Checkliste, die alle Möglichkeiten der Recherche aufführt und ggfls. Kontaktdaten von Dritten wie Rentenversicherungsträgern u. ä enthält, führt sie nicht.

Eine solche Checkliste dient der vollständigen Erfassung aller Fragestellungen. Sie verhindert Fehler und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen sowie in Vertretungsfällen zu vereinfachen.

Für eine Checkliste zur Ermittlung von Angehörigen hält die gpaNRW folgende Mindeststandards für erforderlich:

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

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch für die anschließende Bestattung sowie die Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht mit allen notwendigen Arbeitsschritten und gesetzlichen Regelungen (VwVG NRW und VO VwVG NRW) einsetzbar sein. Dieser Mindeststandard der Checkliste kann durch die Gemeinde beliebig erweitert werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.

Positiv ist zu vermerken, dass der zuständige Mitarbeiter in der Vergangenheit an einer Fortbildung zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) teilgenommen hat. Hierdurch kann eine rechtssichere Bearbeitung der Fälle unterstützt werden.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

→ Die Gemeinde Stemwede weist lediglich Vergleichsjahr 2019 einen Fehlbetrag im Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattung aus.

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 Stemwede in Euro 2019 bis 2022

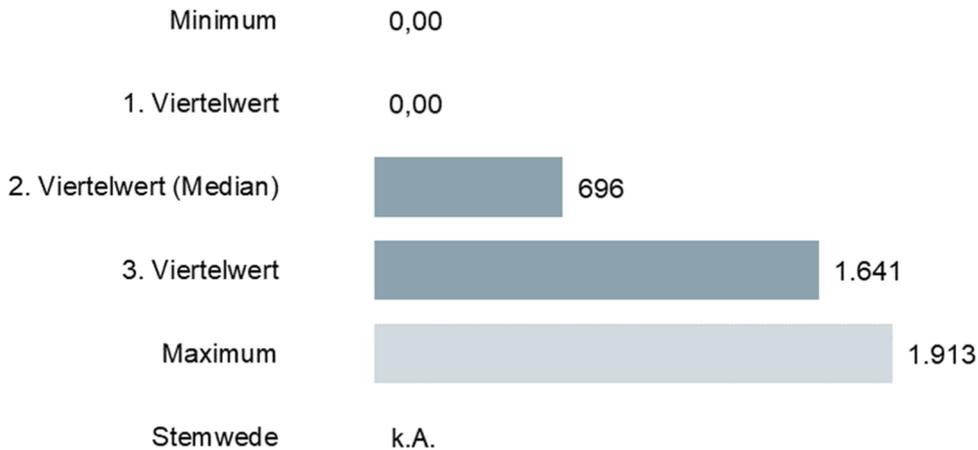
Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	648	k.A.	0,00	k.A.

Der **Gemeinde Stemwede** entsteht im Prüfzeitraum nur eine geringe wirtschaftliche Belastung durch ordnungsbehördliche Bestattungen. Im Jahr 2019 gab es in der Gemeinde Stemwede drei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne bestattungspflichtige Angehörige. In zwei Fäl-

len veranlasste die Gemeinde zwar die Bestattung bei einem Bestattungsunternehmen. Die Bestattungskosten wurden der Gemeinde Stemwede von dem eingesetzten Bestattungsunternehmen nicht in Rechnung gestellt und von anderen (nicht bestattungspflichtigen) Personen aus der Verwandtschaft bzw. dem Umfeld der Verstorbenen getragen. Somit sind der Gemeinde in diesen Fällen keine Kosten entstanden. Bei dem dritten Bestattungsfall waren keinerlei Bestattungspflichtige, Erben oder sonstige Personen zu ermitteln. Den Kosten für die Bestattung in Höhe von 3.883 Euro stand in diesem Fall das verbliebene Barvermögen des Verstorbenen in Höhe von 1.940 Euro gegenüber. Dieses wurde durch die Gemeinde Stemwede vereinnahmt. Damit ergibt sich 2019 ein durchschnittlicher Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung von 648 Euro.

Auch bei den beiden 2021 durchgeführten Bestattungen ordnete die Ordnungsbehörde zwar die Bestattung an. Die Kostenübernahme erfolgte aber in einem Fall durch nicht bestattungspflichtige andere Personen, die unmittelbar von dem Bestattungsunternehmen eine Rechnung erhielten. In dem anderen Fall ließ die Gemeinde nach Erhalt der Rechnung des Bestattungsunternehmens die Bestattungskosten direkt vom Geldinstitut mit dem restlichen Barvermögen begleichen. werden. Die im Jahr 2021 außerhalb des Haushalts abgewickelten Aufwendungen sind der Gemeinde Stemwede nicht bekannt. Die Vergleichswerte können daher nicht ermittelt und damit in den interkommunalen Vergleich gestellt werden. Weitere Ausführungen zur Vorgehensweise der Gemeinde Stemwede folgen im Kapitel 4.6.2 Aufwendungen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.6.2 Aufwendungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Stemwede richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.

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

Die **Gemeinde Stemwede** wirkt gezielt darauf hin, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Wie in Kap. 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen dargestellt, zielt die intensive Ermittlungstätigkeit der Gemeinde vor Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Einäscherung bzw. Erdbestattung darauf ab, dass das Ordnungsamt für möglichst wenige Fälle zuständig wird.

Um den gemeindlichen Haushalt möglichst wenig zu belasten, ist es der Gemeinde Stemwede darüber hinaus in der Vergangenheit regelmäßig gelungen, für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne verpflichtete Angehörige, zunächst "bestattungsunwillige" nicht gesetzlich verpflichtete Angehörige zu überzeugen, die Bestattung zu veranlassen und die Kosten zu übernehmen bzw. bei der zuständigen Sozialbehörde die Übernahme der Kosten zu beantragen. Zwar wurden in diesen Fällen die Bestattungen durch die Ordnungsbehörde veranlasst, die finanzielle Abwicklung wurde jedoch von (nicht bestattungspflichtigen) Personen aus der Verwandtschaft bzw. dem Umfeld der Verstorbenen getragen. Somit sind der Gemeinde in diesen Fällen keine Kosten entstanden.

Bei einem Bestattungsfall des Jahres 2019 in dessen Rahmen keine Bestattungspflichtigen, Erben oder sonstige Personen ermittelt werden konnten, ergab sich die Möglichkeit, die Kosten teilweise aus vorhandenem Barvermögen des Verstorbenen zu decken. Die Gemeinde hat den Betrag in entsprechender Höhe vereinnahmt.

In einem veranlassten Fall des Jahres 2021 hat das Ordnungsamt im Rahmen seiner Ermittlungstätigkeit festgestellt, dass keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden waren und Kosten auch nicht durch nicht bestattungspflichtige Angehörige übernommen wurden. Gleichwohl gab es einen Nachlass in Form eines Bankguthabens. Anstatt die Bestattungskosten in der Rechnungslegung als Aufwand zu verbuchen und das Bankguthaben als Ertrag zu verbuchen, wurden die Bestattungskosten in diesem Fall direkt vom Geldinstitut beglichen und nicht über den gemeindlichen Haushalt abgewickelt. Dieses Vorgehen der Gemeinde Stemwede ist zwar pragmatisch. Allerdings beachtet die Gemeinde dabei Vorschriften der Rechnungslegung gemäß § 95 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nicht. Die vollen Aufwendungen einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind in der Rechnungslegung als Aufwand zu verbuchen; etwaige Erträge sind in voller Höhe auszuweisen. Nach dem so genannten „Bruttoprinzip“ sind keine Verrechnungen von Aufwendungen und Erträgen zulässig. Wenn nachträglich klar wird, dass eine Forderung ganz oder teilweise uneinbringlich wird, ist sie aufwandswirksam auszubuchen.

Der Verstoß gegen die Vorschriften der Rechnungslegung führt nicht zu rechtlichen Konsequenzen, da er regelmäßig keine beeinträchtigende Wirkung auf die Gesamtaussage der Jahresabschlüsse hat. Gleichwohl sollte die Gemeinde Stemwede ordnungsbehördliche Bestattungen sachgerecht in der Rechnungslegung abbilden.

Die gpaNRW weist ergänzend darauf hin, dass die Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen auch im Rahmen der Haushaltsplanung in voller Höhe als Aufwand und Auszahlung einzuplanen sind. Gleiches gilt für etwaige Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen aus der Inanspruchnahme der bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben. Diese müssen in der Haushaltsplanung ebenfalls als Ertrag und Einzahlung geplant werden. Wie bei der Rechnungslegung gilt auch bei der Haushaltplanung das Bruttoprinzip. Weiterhin gelten die Prinzipien der Haushaltswahrheit und –klarheit. Sollten in der Haushaltsplanung die entsprechenden Aufwendungen und Erträge nicht oder in zu geringem Umfang eingeplant worden sein, muss die Kommune im Rahmen der Bewirtschaftung die Regelungen zur über- und außerplanmäßigen Mittelbewirtschaftung sowie die damit zusammenhängenden Zuständigkeitsregelungen beachten.

Die gpaNRW gibt auch einen Hinweis in Bezug auf die Bestattungsfälle, die von der Gemeinde Stemwede bei Bestattungsunternehmen in Auftrag gegeben wurden, und bei denen die Kostenübernahme durch aber durch andere Personen erfolgt ist. Bei dieser Vorgehensweise der Gemeinde Stemwede können privatrechtliche Vorschriften nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) wie u.a. das Vertragsrecht verletzt sein, ohne dass die gpaNRW dies im Detail geprüft hat. Als Auftraggeberin einer ordnungsbehördlichen Bestattung steht die Gemeinde Stemwede beispielsweise in einem Vertragsverhältnis mit dem jeweiligen Bestattungsunternehmen. Somit hat das Bestattungsunternehmen einen vertraglichen Zahlungsanspruch gegenüber der Gemeinde Stemwede, jedoch nicht gegenüber den nicht bestattungspflichtigen Angehörigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Stemwede in Euro 2019 bis 2022

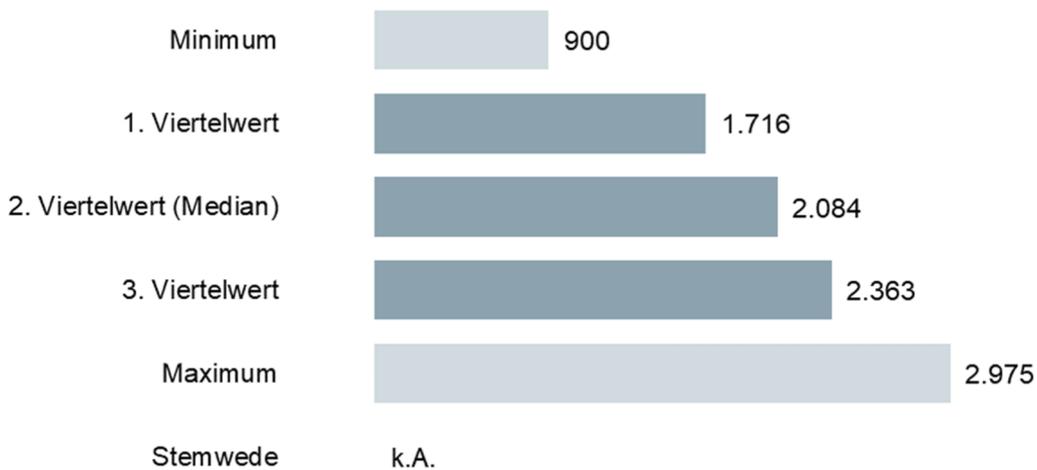
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.883	0	0	0
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	0	2	0
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.294	0	0	0

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Lediglich in 2019 entstanden der Gemeinde Stemwede Aufwendungen für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in voller Höhe. Im gleichen Jahr beauftragte die Gemeinde zwar zwei weitere ordnungsbehördliche Bestattungen, Aufwendungen entstanden der Gemeinde dafür jedoch nicht. Die Kosten wurden von nicht bestattungspflichtigen Angehörigen übernommen. Gleiches gilt auch für eine beauftragte Bestattung im Jahr 2021. Die Aufwendungen für die zweite beauftragte Bestattung in

2021 entstanden ebenfalls nicht, da das beauftragte Bestattungsinstitut die Kosten direkt aus dem Nachlass der verstorbenen Person decken konnte.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, auch im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungen Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Gemeinde unwirtschaftlich gehandelt hat. Um die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten, hat die Gemeinde Stemwede bislang keine Preisabfragen bei mehreren Bestattungsunternehmen durchgeführt. Bei der Vergabe der Aufträge wird auf eine gleichmäßige Verteilung auf die örtlichen Bestatter geachtet.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Stemwede hat bislang, auf Grund der geringen Anzahl von tatsächlich durchgeführten Beauftragungen, keine Preisabfragen für die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen vorgenommen. Bei der Vergabe der Aufträge wird auf eine gleichmäßige Verteilung auf die örtlichen Bestatter beachtet. Die Auswahl des Bestatters erfolgt nach örtlicher Verfügbarkeit. In Stemwede sind drei Bestattungsunternehmen vorhanden, die im Wesentlichen die Ortsteile und Regionen abdecken. Sofern diese verfügbar sind, werden

diese auch direkt mit der vorläufigen Verwahrung des Leichnams, d. h. Verbringung in eine geeignete Leichenkammer, beauftragt.

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 Stemwede 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.940	0	0	0
ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	0	2	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	647	0	0	0

Lediglich im Jahr 2019 verzeichnet die **Gemeinde Stemwede** mit 647 Euro eine niedrige Kostenerstattung je Fall (siehe hierzu auch Ausführungen zum Punkt 4.6.1. Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen).

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022

Minimum	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1.018
Maximum	2.315
Stemwede	k.A.

In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvorhaben kommen in der Gemeinde Stemwede selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung nicht immer im rechtlichen Rahmen ausgeführt.	113	E1	Die Gemeinde Stemwede sollte bei Feuerbestattungen als Ersatzvorhaben künftig immer zunächst nur die Einäscherung innerhalb der gesetzlichen zehntägigen Frist veranlassen und die Urnenbeisetzung im gestreckten Vollstreckungsverfahren veranlassen. So kann die Gemeinde in strittigen Kostenerstattungsfällen ein finanzielles Risiko vermeiden.	115
F2	Die Gemeinde Stemwede setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung konsequent durch. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Verwaltungsgebühren sieht die gpaNRW noch Verbesserungsbedarf.	115	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte weiterhin Verwaltungsgebühren innerhalb des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens erheben. Diese sollten im Einzelfall angemessen sein, wobei der Normalfall über die hälftige Gebühr des maßgeblichen Verwaltungsgebührenrahmens abgebildet werden kann.	116
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Stemwede verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	116	E3	Die Gemeinde Stemwede sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.	13
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F4	Die Gemeinde Stemwede richtet ihre Maßnahmen gezielt darauf aus, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gering zu halten. Soweit dabei Aufwendungen nicht über den kommunalen Haushalt gebucht werden, beachtet die Gemeinde Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung nicht.	120	E4	Die Gemeinde Stemwede sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.	121

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Stemwede 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 Stemwede betreibt sieben kommunale Friedhöfe. Zum Jahr 2016 wurde für diese Friedhöfe ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. Der Gemeinde liegen alle wesentlichen Grundlagen für die Steuerung des Friedhofswesens vor. In der verwendeten Fachsoftware werden Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Sie ist mit einem Grafik-Modul erweitert und zeigt belegte und unbelegte Grabflächen. Die notwendigen Steuerungsinformationen sind dadurch vorhanden und werden auch genutzt.

Die Gemeinde sollte ihre bereits im Rahmen der Erstellung des Friedhofskonzeptes definierten Ziele weiter konkretisieren. Über messbare Kennzahlen sollte sie die Zielerreichung in einem, den Erfordernissen angepassten, Berichtswesen darstellen. Hierdurch ergeben sich ergänzende Steuerungsinformationen für die Gemeinde Stemwede.

Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Gemeinde Stemwede steuerungsrelevante Daten vor. Entsprechende Daten sind eine wesentliche Grundlage für die Steuerung des Friedhofsereichs.

Die Gebührenkalkulation erfolgt in Stemwede derzeit durch ein externes Unternehmen. Die für den Prüfungszeitraum der Jahre 2018 bis 2021 erforderlichen Daten auf Ist-Kostenbasis konnten nicht zur Verfügung gestellt werden. Regelmäßige Nachkalkulationen auf Ist-Kostenbasis erfolgten im Prüfungszeitraum nicht. Daher war es im Rahmen der Prüfung nicht möglich, die tatsächlichen Kostendeckungsgrade zu ermitteln. Erstmals wieder für das Jahr 2022 erfolgte eine Gebührenvorkalkulation durch ein externes Unternehmen.

Die sich in Zukunft deutlich verändernde Altersstruktur in Stemwede erfordert im Bereich des Friedhofswesens eine kontinuierliche Entwicklung der Friedhofs- bzw. Bestattungsfläche. Dies setzt ein aktives Flächenmanagement voraus.

Die Friedhöfe weisen im interkommunalen Vergleich den derzeit höchsten Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche auf. Die Grün- und Wegepflege sowie die Grabbereitung erfolgt bislang fast ausschließlich durch den gemeindlichen Bauhof. Nur auf einem Friedhof erfolgt die Aufgabenwahrnehmung durch ein externes Unternehmen. Notwendige Informationen zum Bestand der Grün- und Wegeflächen sind grundsätzlich vorhanden. Entsprechende Daten sind unter anderem Voraussetzung dafür, ermitteln zu können, ob es gegebenenfalls weitere

Aufgaben der Grün- und Wegepflege gibt, die durch externe Anbieter wirtschaftlicher erledigt werden können. Dies setzt jedoch immer die Kenntnis der eigenen Kosten voraus. Entsprechende Gebührenerkalkulationen können hierfür die notwendigen Informationen liefern. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollten auch Pflegestandards geplant und umgesetzt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

- Die Gemeinde Stemwede hat im interkommunalen Vergleich eine Vielzahl kommunaler Friedhöfe mit einem hohen Flächenverbrauch.

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

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

Die **Gemeinde Stemwede** liegt im Kreis Minden-Lübbecke und gliedert sich in 13 Ortschaften. Es gibt aktuell sieben kommunale Friedhöfe in den Ortschaften Arrenkamp, Dielingen, Drohne, Haldem, Oppendorf, Twiehausen und Wehdem auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Neben den kommunalen Friedhöfen werden in Stemwede noch zwei Friedhöfe in den Ortsteilen Levern und Oppenwehe in kirchlicher Trägerschaft betrieben.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	7	1	2	3	7	15	79
Kommunale Friedhofsfläche in qm	76.446	5.646	35.593	47.637	69.409	165.018	79
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	51,22	4,24	53,45	73,82	86,76	155	79
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,10	1,10	1,78	2,16	2,56	5,74	79
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	85,92	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	10.941	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,86	0,46	2,80	3,74	5,16	9,57	79

*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 Einwohner.

Aus diesen Strukturdaten ist erkennbar, dass die mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Gemeinde Stemwede** mit sieben kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Anzahl an Friedhöfen betreibt. Hiermit hält die Gemeinde im interkommunalen Vergleich ein breites Angebotsspektrum im Friedhofswesen für ihre Bürgerinnen und Bürger vor. Die damit verbundene Fläche ist ebenfalls überdurchschnittlich groß.

Die Erholungs- und Grünflächen in der Gemeinde Stemwede sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen überdurchschnittlich groß. Insofern ist den Friedhöfen diesbezüglich kein höherer Stellenwert beizumessen.

Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in Stemwede insgesamt positioniert sich mit etwa 51 Prozent im Vergleichsjahr 2021 unter dem ersten Viertelwert. Auf die Einordnung dieses Wertes geht die gpaNRW nachfolgend im Bericht näher ein (siehe Ziff. 5.6.1 „Einflussfaktoren“).

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

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

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

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Gemeinde Stemwede** im Fachdienst 13 – Natur und Landschaftspflege. Der Fachdienst bearbeitet die Bestattungen, vergibt Termine und erstellt die Gebührenbescheide. Das Aufgabengebiet umfasst weiterhin unter anderem die Erteilung von Grabmalgenehmigungen, Nutzungsrechten (Ablauf, Erwerb, Entzug, Umschreibung, Rückgaben von Grabstätten), Pflegezustand von Grabstätten und Satzungsänderungen. Die Planungen der Friedhöfe sowie die Abstimmung (z.B. Einebnungsaufträge) mit dem Baubetriebshof wird seitens der Friedhofsverwaltung koordiniert. Die Friedhofsverwaltung ist damit die zentrale Stelle, von der die Aufgabenerledigung gesteuert wird.

Die Gebührenkalkulation wird vom Fachbereich Innere Verwaltung initiiert. Kalkulationsgrundlagen hierfür liefert der Fachdienst 13.

Das Zentrale Gebäudemanagement ist für die Instandhaltung der Trauerhallen zuständig.

Bei der Aufgabenverteilung gibt es nach Angaben der Kommune grundsätzlich klare Abgrenzungen. Schnittstellenproblematiken und Doppelarbeiten werden weitestgehend vermieden. Bei Bedarf erfolgen gemeinsame Absprachen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Stemwede arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.

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

Aufgrund der sich stark verändernden Rahmenbedingungen im Friedhofswesen hat die **Gemeinde Stemwede** bereits im Oktober 2011 einen Arbeitskreis Friedhöfe gebildet. Dieser Arbeitskreis, der aus Mitgliedern aller im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und der Verwaltung bestand, hatte vorrangig die Aufgabe den Entwurf eines Friedhofsentwicklungskonzeptes für die sieben von der Gemeinde Stemwede verwalteten Friedhöfe aufzustellen. Ein entsprechender Entwurf wurde zum Jahr 2016 erstellt. Ziel dieses Friedhofsentwicklungskonzeptes war die Schaffung neuer, nachfragegerechter Angebote und die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Friedhöfe. Folgende wesentlichen Aspekte wurden erarbeitet:

- Allgemeine Entwicklung des Friedhofs- und Bestattungswesens und Auswirkung auf das Bestattungswesen der Gemeinde Stemwede
- Bestands- und Bedarfsanalyse
- Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Attraktivität der Friedhöfe und Friedhofskapellen
- Handlungsempfehlungen.

Diese Ziele/Handlungsempfehlungen wurden in der Folge jedoch nicht weiter konkretisiert und mit Kennzahlen sowie entsprechenden Zielwerten messbar gemacht. Auch ein Kennzahlensystem ist nicht vorhanden. Ein kontinuierliches Berichtswesen, das auf der Grundlage von Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert, ist nicht implementiert. Im Rahmen einer eingereichten Skizze zum Förderantrag „Natürlicher Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ zur klimafreundlichen Neugestaltung und Errichtung einer naturnahen Parkanlage werden lediglich generelle Ziele in Bezug auf die Friedhöfe beschrieben.

Um die Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Gemeinde konkrete Kennzahlen entwickeln und diese mit messbaren Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit notwendig, entsprechende Gegenmaßnahmen zur Zielerreichung ergreifen. Kennzahlen können Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Hierfür kann die Gemeinde auch die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend könnten diese Kennzahlen friedhofsbezogen erhoben und ausgewertet werden.

Um alle Entscheidungsträger regelmäßig und frühzeitig in die Entwicklungen im Friedhofsbe-
reich einzubinden, sollte die Gemeinde Stemwede ein Berichtswesen erstellen. In dem Bericht sollte die Gemeinde jährlich wesentliche Ziele, Kennzahlen und Entwicklungen darstellen.

→ **Empfehlung**

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

5.4.3 Digitalisierung

- Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Ein geografisches Informationssystem ist ebenfalls vorhanden.

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.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Stemwede** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, sowie Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Mit Hilfe der Fachsoftware kann die Gemeinde Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten. Die Daten werden regelmäßig nachgepflegt und aktualisiert.

Die automatisierte Erstellung der Gebührenbescheide sowie die Bearbeitung des laufenden Schriftverkehrs sind bei regelmäßiger Pflege der Formulare möglich.

Die Gemeinde Stemwede verfügt auch über ein geografisches Informationssystem (GIS). Hier sind entsprechende Luftbilder hinterlegt. Grabstätten mit entsprechenden Grabstellen werden jeweils durch die Sachbearbeiterin/den Sachbearbeiter eingezeichnet. Durch die Nutzung eines GIS kann die Friedhofsverwaltung Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammenführen. Mit diesen Daten lassen sich belastbare Grundlagen für eine langfristige und optimierte Belegungsplanung schaffen. Darüber hinaus kann die Verwaltung die Friedhofsfläche differenziert nach Nutzungsarten erfassen. Auch die Grün- und Wegeflächen werden dokumentiert. Planungen werden hierdurch vereinfacht (siehe auch Ziffer 5.7 Grün- und Wegeflächen).

Die Gemeinde Stemwede hat bereits einen weiteren Schritt in Richtung Digitalisierung vorgenommen. Stundenarbeiten der Bauhofmitarbeiter/Friedhofswärter, z.B. Hecke schneiden, werden digital erfasst. Dadurch werden auch Auswertungen der Stunden und eine Schnittstelle zu anderen Fachanwendungen der Gemeindeverwaltung (Finanzen, Personal) ermöglicht.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Stemwede hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.

Eine Kommune sollte die Öffentlichkeit angemessen über ihr Angebot im Friedhofswesen informieren. Hierzu zählt insbesondere ein aktueller Internetauftritt mit Beschreibung der kommunalen

len Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, digitalen Dienstleistungen und Kontaktdaten. Weitere Maßnahmen wie zum Beispiel Flyer, die Beschilderung der Friedhöfe und Friedhofsführungen können die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.

Die **Gemeinde Stemwede** veröffentlicht zurzeit kaum Informationen über das Angebot im Friedhofswesen. Auf der Homepage sind die Friedhofssatzung sowie allgemeine Informationen zu Bestattungen veröffentlicht. Konkrete Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Trauerhallen, Kosten, Informationen zu Ansprechpersonen und Friedhofspläne fehlen bisher. Auch weitere Informationsmöglichkeiten, z.B. Flyer, nutzt die Gemeinde Stemwede bislang nicht.

Mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung weiter optimieren. Es kann ein breites Interesse geweckt werden. Beispielsweise kann die Kommune neben einem verbesserten Internetauftritt auch einen Flyer erstellen, in dem die einzelnen Friedhöfe, Bestattungsarten und die Trauerhallen beschrieben und bebildert sind. Damit wird auch ohne Internetzugriff ein Zugang zu der Thematik ermöglicht. Dies erscheint umso wichtiger, als die Konkurrenzsituation zu privaten Abschiedsräumen/Trauerhallen nach Aussage der Gemeinde groß ist.

Nach Aussage der Friedhofsverwaltung ist derzeit die Erstellung eines Flyers in Planung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten zumindest auf ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

- Die Gebührenkalkulationen der Gemeinde Stemwede erfolgen derzeit durch einen externen Dienstleister. In den Jahren 2016 bis 2021 ist keine Kalkulation und Vorkalkulation vorgenommen worden. Erstmals wieder für das Jahr 2022 erfolgte eine Gebührenvorkalkulation. Daher war es im Rahmen der Prüfung nicht möglich, die tatsächlichen Kostendeckungsgrade im Prüfungszeitraum zu ermitteln.

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.

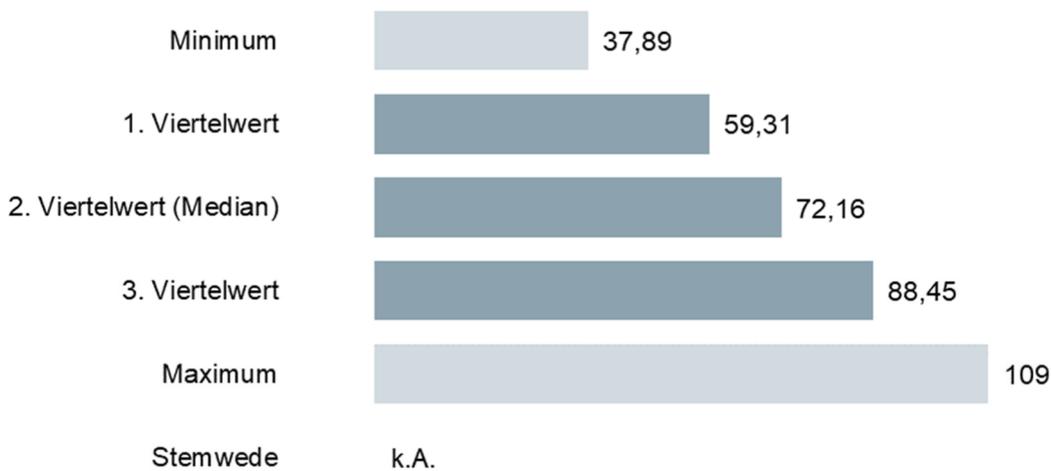
Bei der **Gemeinde Stemwede** erfolgen die Gebührenkalkulationen nicht durch die Gemeinde selber, sondern durch einen externen Dienstleister. In den Jahren 2016 bis 2021 ist keine Kalkulation und Vorkalkulation vorgenommen worden. Ab dem Jahr 2022 liegt wieder eine Vorkalkulation vor. Aktuell liegt die Gebührenvorkalkulation für den Kalkulationszeitraum für das Jahr 2024 vor.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Die Nachkalkulation stellt im Klagefall auch eine gerichtsfeste Grundlage dar. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in der Vorkalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen.

Es konnten somit keine Daten erhoben werden und daher erfolgt auch keine Analyse und Wertung der finanziellen Situation der Gemeinde Stemwede im Bereich Friedhofswesen. Die gpaNRW stellt aber informationshalber die Kennzahlen für den Friedhofsbereich der weiteren Vergleichskommunen dar.

Nachfolgend setzten wir die ansatzfähigen tatsächlichen Kosten mit den Erträgen ins Verhältnis, um den Kostendeckungsgrad zu berechnen. Diese Kennzahl stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Kommunen können in der Gebührenkalkulation zwischen Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder nach Wiederbeschaffungszeitwert wählen.

Die Gemeinde Stemwede berücksichtigt bei der Kalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Es besteht daher die Möglichkeit, zur Refinanzierung von Preissteigerungen die Abschreibungen auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte anzusetzen. Die Gemeinde Stemwede hat sich jedoch wegen des höheren Aufwandes bei der Kalkulation und der begrenzten finanziellen Auswirkungen für die Berücksichtigung der bisherigen bilanziellen Abschreibungen entschieden.

Positiv ist, dass in Stemwede das aufgewandte Vermögen entsprechend der aktuellen Rechtslage verzinst wird.

Die verschiedenen Gebühren des Friedhofswesens hat die Gemeinde Stemwede in der Friedhofsgebührensatzung vom 08.12.2023 festgesetzt.

5.5.2 Grabnutzung

- Vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen, nutzt die Gemeinde Stemwede ab dem Jahr 2022.

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

Der Wandel der Bestattungskultur hat auch Auswirkungen auf die Gebührenerträge. Eine Kommune sollte daher die Nachfrage bei der Kalkulation der Gebühren berücksichtigen. Ein Instrument für die Anpassung an die Nachfrage ist die individuelle Bewertung der Vorteile einer Grabart über Äquivalenzziffern. Hierdurch wird sichergestellt, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein angemessener Anteil der Gebühren entfällt.

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten lässt die **Gemeinde Stemwede** aktuell durch einen externen Dienstleister kalkulieren. Im Rahmen dieser Kalkulation erfolgt auch eine Äquivalenzziffernkalkulation. Hierdurch nutzt die Gemeinde die vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen.

5.5.3 Trauerhallen

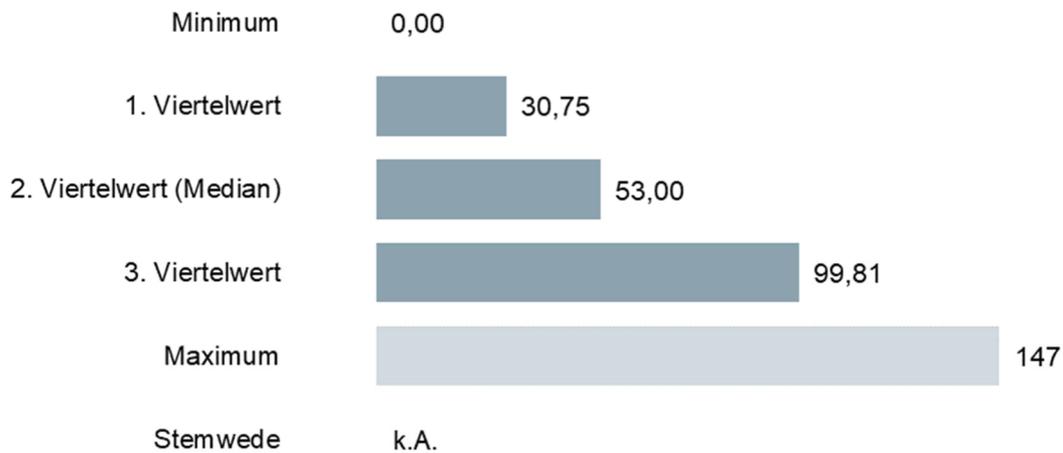
- Die Gemeinde Stemwede betreibt sechs Trauerhallen. Das Friedhofskonzept aus dem Jahr 2016 beinhaltet Anregungen die zu einer besseren Auslastung der Kapelle führen sollen. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen konnte nicht ermittelt werden.

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

Die **Gemeinde Stemwede** betreibt insgesamt sechs Trauerhallen. Private Abschiedsräume, beispielsweise bei Bestattern, sind in der Gemeinde Stemwede ebenfalls vorhanden. Im Rahmen der Prüfung konnten, aus den bereits vorstehend genannten Gründen, auch keine Kostendeckungsgrade für die Trauerhallen ermittelt werden. Zu Vergleichszwecken stellen wir nachfolgende die Kostendeckungsgrade der Vergleichskommunen dar.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



Neben Kommunen, die keine Gebühren für ihre Trauerhallen erheben, gibt es auch Vergleichskommunen, die ihre Trauerhallen einer anderen Nutzung zuführen (beispielsweise an Bestatter vermieten) und dadurch Einnahmen erzielen.

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



Nur wenigen Kommunen im Vergleich gelingt es, die Kosten der Trauerhallen über die Gebührenerträge vollständig zu decken.

Anteil Nutzungen der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
60,19	74,16	49,41	66,67

Die Nutzungsintensität der Trauerhallen in der Gemeinde Stemwede schwankt im Zeitablauf. Einfluss auf die Anzahl der Nutzungen hatten erfahrungsgemäß auch die Einschränkungen in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Insbesondere im Jahr 2020 war ein deutlicher Nutzungsrückgang zu verzeichnen.

Anteil Nutzungen Trauerhallen in Prozent 2021

Kennzahl	Stemwede	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen in Prozent	66,67	0,00	29,07	55,26	75,54	353	75

In der Gemeinde Stemwede wurden im Jahr 2021 die Trauerhallen häufiger angenommen als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Der im Vergleich dargestellte Maximalwert wird durch eine zusätzliche anderweitige Nutzung von Trauerhallen erreicht.

Die Gemeinde Stemwede sollte die Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten. Für Trauerhallen mit geringer Frequentierung sollte die Gemeinde Stemwede nachhaltige Lösungen suchen. Beispielsweise könnten Trauerhallen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gezielt beworben, reduziert oder anders genutzt werden.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Gemeinde Stemwede erstellt jährlich eine Bestattungsstatistik und hat hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten. Das Bestattungsangebot der Kommune kann noch ergänzt werden.

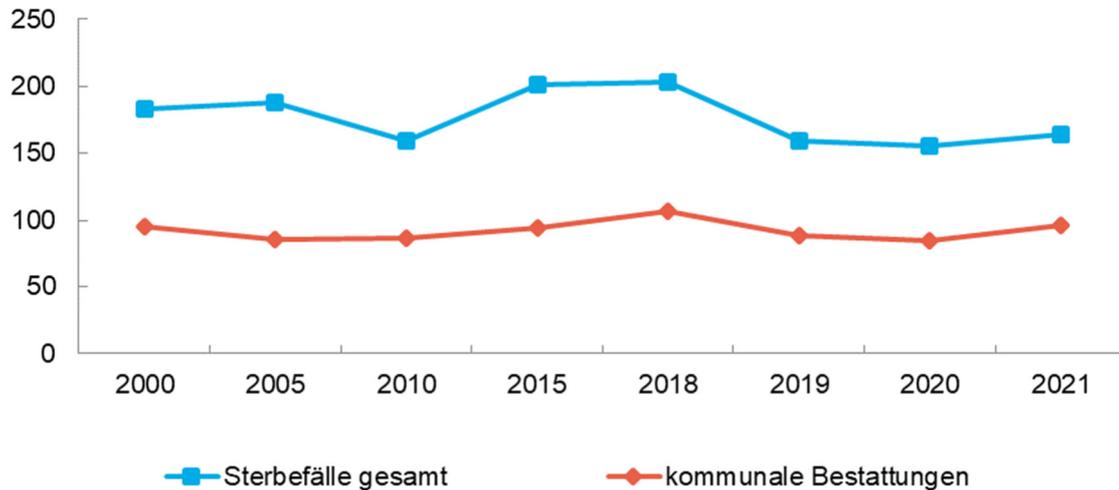
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Einwohnerzahl der **Gemeinde Stemwede** sinkt im Zeitraum 2018 bis 2021 von 13.213 Einwohner auf 13.046 Einwohner. Die Prognose der Einwohnerentwicklung geht davon aus, dass die Einwohnerzahl von 2021 bis zum Jahr 2050 um circa 15 Prozent sinken wird. Erheblich steigen wird hingegen der Anteil der über 80-Jährigen. Dieser wird nach der Prognoseberechnung

bis zum Jahr 2050 mehr als 60 Prozent höher liegen. Diese Entwicklung wird sich auf die Situation des gemeindlichen Friedhofswesens auswirken.

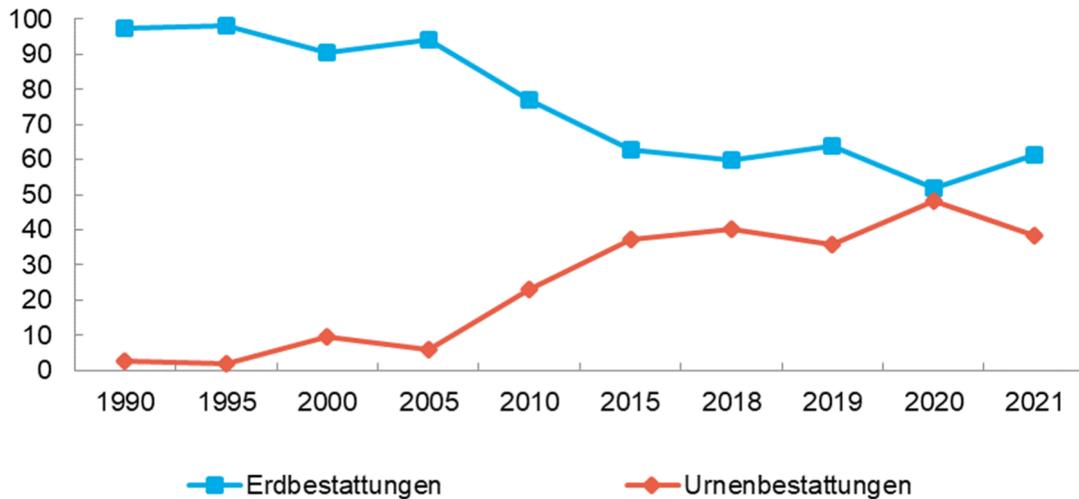
Sterbefälle und kommunale Bestattungen Stemwede 2000 bis 2021



Bei relativ konstanter Anzahl der Sterbefälle bleibt die Nachfrage nach kommunalen Bestattungen im Zeitvergleich ebenfalls konstant. Dies zeigt, dass das Bestattungsangebot der Gemeinde Stemwede weiterhin grundsätzlich der Nachfrage entspricht.

Der generelle Wandel im Bestattungswesen zeigt sich in der Gemeinde Stemwede noch nicht so deutlich wie in den meisten Vergleichskommunen. Die Gemeinde verzeichnet, mit Ausnahme des Jahres 2020, noch deutlich mehr Erdbestattungen als Urnenbestattungen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Stemwede für das Jahr 2021 bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil an Erdbeisetzungen und liegt nur knapp unter dem Maximalwert.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Stemwede in Prozent 1990 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in ganz Deutschland noch die Regel. Inzwischen verändert sich die Beerdigungskultur landesweit. Nunmehr erfolgen alternativ zur Erdbestattung immer häufiger auch Urnenbestattungen. Dieser Prozess, hin zu mehr Urnenbegräbnissen, ist inzwischen auch in Stemwede festzustellen. Anders als bei vielen Vergleichskommunen machen in Stemwede die Erdbestattungen aber weiterhin den größeren Anteil an den kommunalen Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen aus. Vielfach erfolgen andernorts schon seit Jahren in der Mehrzahl Urnenbestattungen. Der Flächenbedarf für künftige Grabstellen geht bei diesen Kommunen deutlicher als in Stemwede zurück.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Gemeinde Stemwede im Hinblick auf die Anteile der Erd- und Urnenbestattungen wie folgt ein:

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

Kennzahlen	Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	61,90	6,25	22,77	32,97	44,56	64,86	79
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	38,10	29,73	53,07	65,13	73,93	93,75	79

In den letzten Jahren etablierten sich neue Grabarten. Insbesondere steigt die Nachfrage nach pflegefreien Grabstellen. Bei diesen entfällt für die Angehörigen 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 weiterer Angebote.

Einen weiteren wichtigen Aspekt für die künftige Flächenplanung stellt die eingangs dieses Kapitels beschriebene demografische Entwicklung dar. Die Altersgruppen ab 65 Jahren verzeichnen in den nächsten Jahren Einwohnerzuwächse. Damit wird langfristig auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen. In der Folge könnte auch der Anteil an kommunalen Bestattungen und sowie der grundsätzliche Bedarf an Bestattungsflächen wieder steigen.

→ **Empfehlung**

Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Stemwede weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.

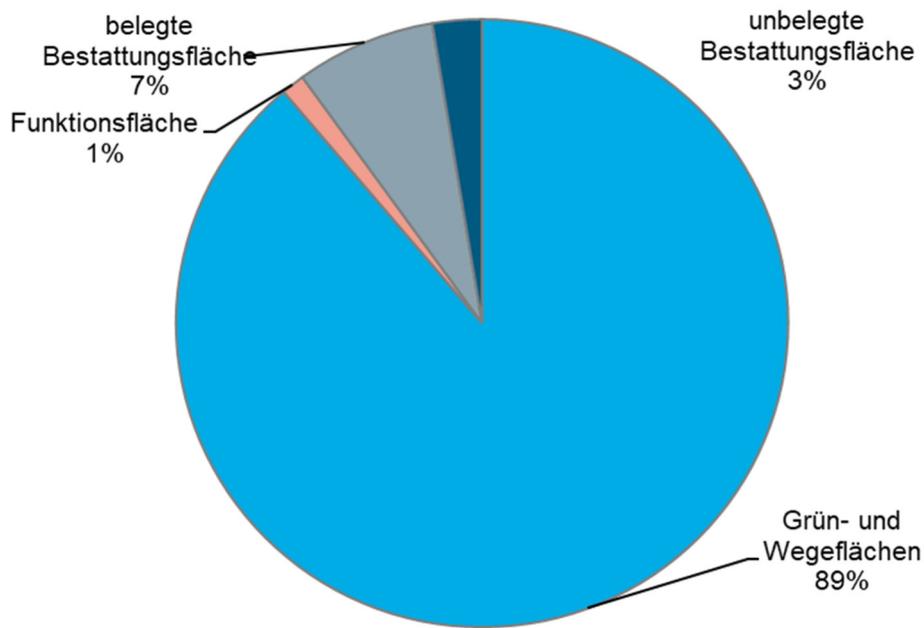
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Zwar sind auf den kommunalen Friedhöfen 74 Prozent der vorhandenen Bestattungsfläche belegt, die Gemeinde Stemwede hat aber noch große Grünflächenbestände, die sie für Bestattungen nutzen kann.

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

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

Bei der Gemeinde Stemwede teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:



Im Kapitel Grün- und Wegeflächen (Ziffer 5.7) analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

Der Großteil der Friedhofsfläche entfällt in der Gemeinde Stemwede auf Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der Bestattungsfläche beträgt insgesamt nur 10 Prozent. Hierbei ist der Anteil der unbelegten Bestattungsfläche an der gesamten Friedhofsfläche mit rund drei Prozent vergleichsweise gering. Der Median der Vergleichskommunen liegt mit rund 27 Prozent um ein Vielfaches höher.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Stemwede	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	73,89	7,22	24,46	36,79	50,57	98,55	52
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	70,32	6,39	21,37	32,19	46,55	95,76	52
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	3,57	0,83	2,17	3,33	4,42	11,64	52

Von der gesamten Bestattungsfläche sind rund 74 Prozent mit Grabstellen belegt. Die Bestattungsfläche ist somit vergleichsweise gut ausgelastet. Der überwiegende Anteil der belegten Fläche entfällt auf Erdgräber. Bei dem Anteil der Standardfläche belegter Urnengräber an der Bestattungsfläche ordnet sich die Gemeinde Stemwede im Vergleich im Bereich des Medianwerts ein.

Betrachtet man die einzelnen Grabarten zeigt sich, dass die Erdgräber immer noch den deutlich größeren Flächenanteil an den belegten Grabflächen haben. Wie zuvor im Kapitel 5.6.1 dargestellt, erfolgen in Stemwede auch derzeit noch mehrheitlich Erdbestattungen. Der Anteil der Erdbestattungen verringert sich im Zeitverlauf jedoch, wie bei nahezu allen Vergleichskommunen. Anteilig sind die Erdbestattungen im interkommunalen Vergleich immer noch höher als in fast allen anderen bislang betrachteten Kommunen. Ein Rückgang der Erdbestattungen wird sukzessive dazu führen, dass die Urnengräber einen immer größeren Anteil an der Bestattungsfläche erhalten werden.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Da die Gemeinde Stemwede entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.

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.

In früheren Jahren waren die Flächen der Friedhöfe in erster Linie auf Sargbestattungen ausgelegt. Deshalb waren die Flächenverbräuche entsprechend groß. Auch in **Stemwede** ist der Wandel von Sargbestattungen zu Urnenbestattungen zu spüren (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren). Das führt zu unbelegten Flächen. Die Friedhofsplanung ist ein sehr langwieriger Prozess, im dem bereits jetzt die Weichen für eine generelle zukünftige Ausrichtung zu stellen sind.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Stemwede

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	18
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	48
Neukäufe Urnengräber 2021	23
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	8

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch

wird für die Kommune erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

Bei den Erdgräbern stehen den 18 Neukäufen insgesamt 48 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Es fallen somit 30 Erdgräber an die Gemeinde Stemwede zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Zu berücksichtigen ist, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt noch freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch deutlich höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der steigenden Nachfrage nach Urnengräbern auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren zunehmen werden.

Sollten bei Wahlgräbern Nutzungsrechte verlängert werden, reduziert sich die Zahl der freiwerdenden Grabstellen entsprechend.

Die Vielzahl der örtlichen Friedhöfe führt dazu, dass die Belegzahlen der einzelnen Friedhöfe teilweise gering bleiben werden und die freien Flächen wachsen. Die Gemeinde Stemwede sollte daher aus der jährlichen Bestattungsstatistik Ziele und Maßnahmen für einzelne Friedhöfe, Bestattungsformen und die Flächenentwicklung ableiten.

Mögliche Ziele wären beispielsweise:

- Konzentration der Grabstätten auf Kernzonen (Abgrenzung oder Entwidmung von Randbereichen),
- weiterer Ausbau nachgefragter Bestattungsformen,
- pflegearme Umgestaltung nicht genutzter Friedhofsflächen,
- Rückbau von Wegen und Wasserstellen in Außenbereichen,
- Schließung oder Teilschließung von Friedhöfen mit geringer Auslastung.

Die Gemeinde sollte weiter bewusst Flächen freisetzen, um diese in Gänze einer pflegearmen oder pflegefreien Nutzung zuzuführen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb. Die Grabfelder sollten möglichst komprimiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte die jährliche Bestattungsstatistik friedhofsbezogen auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Stemwede hat einen hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Insbesondere die Grünflächen sind stark ausgeprägt.

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.

Eine gute Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine effektive Steuerung, eine langfristige Planung und eine Senkung von Aufwendungen.

Der **Gemeinde Stemwede** sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Flächen, Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege, etc.) auf den kommunalen Friedhöfen bekannt. Die digitale Erfassung der Grün- und Wegeflächen ist neben tabellarischen Auflistungen aktuell mit digitalen Orthofotos im GIS-Viewer von ProSiris erfasst. Dabei gibt es aktuell keine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Umgestaltungen sind in der Vergangenheit in Form von Blühflächen bzw. Verkauf von Friedhofserweiterungsflächen vorgenommen worden.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Stemwede	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	88,78	14,05	40,94	54,52	66,70	88,78	59
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	87,62	30,17	45,28	55,08	68,03	87,62	44
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	12,38	12,38	31,98	44,93	54,72	69,83	44

Die Spannweite der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe.

Die Gemeinde Stemwede hat bislang den höchsten Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Hierbei sind die Grünflächen sehr stark ausgeprägt. Die Gemeinde stellt im interkommunalen Vergleich den maximalen Anteil der Grünflächen an den Grün- und Wegeflächen. Auch der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche ist in Stemwede mit rund 86 Prozent (siehe Strukturkennzahlen Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen) recht hoch. Insofern ist den Friedhöfen diesbezüglich kein höherer Stellenwert beizumessen. Die Wegeflächen haben im Vergleich korrespondierend einen niedrigen Flächenanteil an den Grün- und Wegeflächen und weisen den derzeitigen interkommunalen Minimalwert aus.

Durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen und damit einhergehende Verringerung der benötigten Bestattungsfläche wird sich der Anteil der Grünfläche künftig noch weiter erhöhen. Deshalb ist es wichtig, Transparenz für dieses Aufgabenfeld herzustellen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

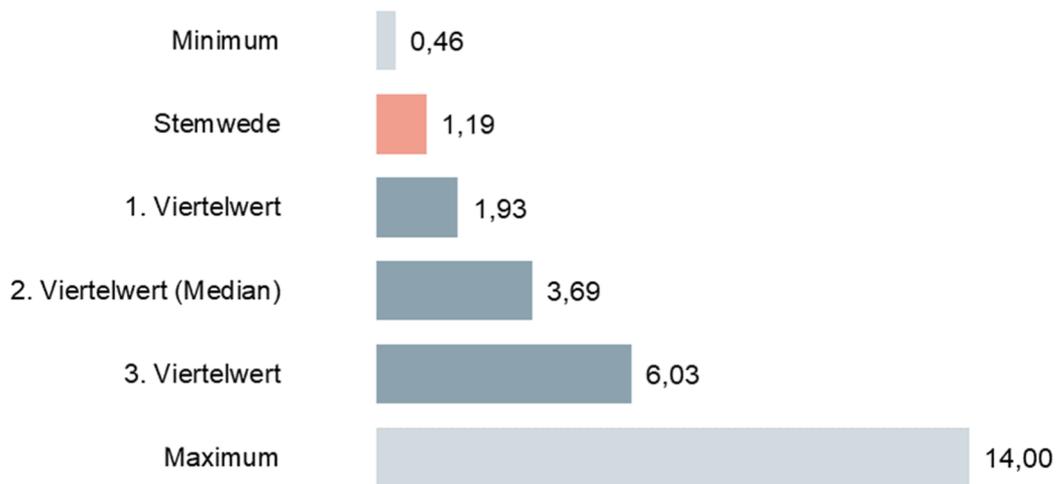
→ **Feststellung**

Die Gemeinde Stemwede hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch die Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.

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.

Die Pflege der Friedhofsflächen obliegt in der **Gemeinde Stemwede** grundsätzlich dem Baubetriebshof. Bestattungsvorbereitungen, z.B. Grabaushub erfolgen durch den Baubetriebshof / Friedhofswärter. Lediglich die Pflege der Grünanlagen und Wege auf dem Friedhof Haldem sind extern vergeben.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch in dieser Kennzahl zeigt sich eine deutliche Spannweite. Die Kennzahl variiert in Abhängigkeit der vorhandenen Strukturen, der Beschaffenheit der Wege und der Grünanlagen, der vereinbarten Pflegestandards, des Pflergeturnus sowie der jeweiligen Leistungskonditionen.

Die **Gemeinde Stemwede** zeigt im Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. Dies kann jedoch auch damit zusammenhängen, dass die Friedhöfe der Gemeinde Stemwede den höchsten Anteil an Grün- und Wegeflächen ausweisen.

Um die Unterhaltungsaufwendungen auch weiterhin auf einem niedrigen Niveau zu halten, sollte sich die Gemeinde Stemwede bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können z.B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z.B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprecher gestaltet sein. Hierdurch kann gegebenenfalls auch die Nachfrage entsprechend gesteuert werden.

Bei den Wegepflegeleistungen sollte sich die Gemeinde Stemwede auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentrieren. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollte die Gemeinde reduzieren. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplittete Wege) sollten, soweit vorhanden, sukzessive zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken und/oder Rasentragschichten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Stemwede sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Stemwede arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	129	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Stemwede für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie die Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	7
F2	Die Gemeinde Stemwede hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.	131	E2	Die Gemeinde Stemwede sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten zumindest auf ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.	132
Friedhofsflächen					
F3	Die Gemeinde Stemwede erstellt jährlich eine Bestattungsstatistik und hat hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten. Das Bestattungsangebot der Kommune kann noch ergänzt werden.	137	E3	Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Stemwede weiterhin konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.	140
F4	Da die Gemeinde Stemwede entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die langfristige Planung ihrer Friedhöfe setzt.	142	E4	Die Gemeinde Stemwede sollte die jährliche Bestattungsstatistik friedhofsbezogen auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.	19
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Gemeinde Stemwede hat im interkommunalen Vergleich niedrige Unterhaltungsaufwendungen für die Grün- und Wegeflächen. In Zusammenhang mit der Flächenentwicklungsplanung ist auch die Planung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sinnvoll.	145	E5	Die Gemeinde Stemwede sollte in Zusammenhang mit der Flächenplanung auch ein Konzept für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erarbeiten.	147

→ 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